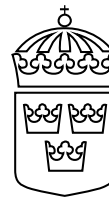


Regeringens proposition

2021/22:18



Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem

Prop.
2021/22:18

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 30 september 2021

Morgan Johansson

Ibrahim Baylan
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen värnar om den höga nivå av djurskydd som säkerställs genom djurskyddslagstiftningen. För att se till att djurskyddslagstiftningen följs behövs ett system med proportionerliga och effektiva sanktioner vid överträdelser. De allvarligaste fallen av brott mot djur bör mötas av särskilt kännbara sanktioner. För att ytterligare stärka djurskyddet föreslås höjda straff för de allvarligaste fallen av djurplågeri genom att ett grovt djurplågeribrott införs i brottsbalken. Straffskalan föreslås vara fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Mindre allvarliga överträdelser av djurskyddslagstiftningen bör hanteras snabbt och ändamålsenligt. Sanktionerna bör påföras i nära anslutning till överträdelsen. En resurseffektiv hantering av mindre överträdelser ger större utrymme för att hantera de överträdelser som leder till allvarligt djurlidande. För att effektivisera sanktionssystemet föreslås ändringar i djurskyddslagen som innebär att vissa mindre allvarliga överträdelser av djurskyddsbestämmelser sanktioneras med sanktionsavgifter som hanteras av länsstyrelserna i stället för med straffrättsliga påföljder. Sanktionsavgifterna ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor.

Vidare föreslås att överträdelser av djurskyddslagstiftningen som ligger så långt från lagstiftningens skyddsintresse (att motverka djurlidande) att det inte framstår som motiverat med straffansvar ska vara straffria. Slutligen föreslås att kontrollmyndigheternas skyldighet att anmäla överträdelser till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten förtydligas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (2018:1192).....	6
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Nu gällande straffbestämmelser vid brott mot djur.....	12
4.1	Djurplågeribrottet enligt brottsbalken	12
4.2	Straffbestämmelser i djurskyddslagen.....	13
4.3	Förhållandet mellan de materiella straffbestämmelserna i brottsbalken och djurskyddslagen.....	14
5	Straffet för djurplågeribrott ska skärpas.....	15
5.1	Överväganden i tidigare lagstiftningsärenden	15
5.2	Rättspraxis och statistiska uppgifter	17
5.3	En bestämmelse om grovt djurplågeribrott ska införas.....	18
5.4	Omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt	21
5.5	Straffskala och påföljd.....	29
6	Sanktionsväxling.....	33
6.1	Tidigare betänkanden och propositioner	33
6.2	Sanktionsavgifter bör införas för mindre allvarliga överträdelser.....	35
6.3	Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgift.....	41
6.4	Avgiftsskyldigheten ska bygga på strikt ansvar och vara obligatorisk	57
6.5	Kontrollmyndigheterna ska besluta om avgift.....	58
6.6	Hinder mot att besluta om sanktionsavgift	62
6.7	Undantag från avgiftsskyldigheten	66
6.8	Sanktionsavgifternas storlek.....	69
6.8.1	Avgiftens storlek	69
6.8.2	Differentierade avgifter	70
6.8.3	Förhöjd avgift i vissa fall.....	71
6.9	Förfarandefrågor.....	72
6.9.1	Den som en sanktionsavgift ska tas ut av ska få tillfälle att yttra sig	72
6.9.2	Betalning av sanktionsavgift	74
6.9.3	Preskription	75
6.9.4	Överklagande.....	77
6.10	Undantag för djur som används inom Försvarmakten	77
6.11	Området för det ringa brottet mot djurskyddslagen ska utvidgas	78

7	Kontrollmyndigheternas anmälningsskyldighet.....	81	Prop. 2021/22:18
7.1	Vad innefattas i skyldigheten för kontrollmyndigheterna att beivra överträdelser?	81	
7.2	Kontrollmyndigheternas skyldighet att anmäla överträdelser ska förtydligas.....	84	
8	Företagsbot, sanktionsavgifter och djurförbud.....	88	
8.1	Djurförbud kan inte beslutas för fysisk person som enbart ålagts företagsbot.....	88	
8.2	Nuvarande bestämmelser.....	88	
8.2.1	Djurförbud	88	
8.2.2	Företagsbot	90	
8.2.3	Åtalsprövning	91	
8.3	Företagsbot bör kunna ligga till grund för djurförbud	91	
8.4	Sanktionsavgift och djurförbud	95	
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	98	
9.1	Ikraftträdande	98	
9.2	Övergångsbestämmelser.....	98	
9.2.1	Förslaget om ändring i brottsbalken	98	
9.2.2	Förslaget om ändring i djurskyddslagen.....	98	
10	Konsekvenser av förslagen	99	
11	Författningskommentar	110	
11.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	110	
11.2	Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen (2018:1192)	113	
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem (SOU 2020:7)	123	
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	132	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	138	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	139	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	146	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 september 2021 ...	152	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (2018:1192).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 13 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

13 §¹

Om någon uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, genom miss-handel, överansträngning eller van-vård eller på annat sätt, otill-börligen utsätter djur för lidande, dömes för djurplågeri till böter eller fängelse i högst två år.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, genom miss-handel, överansträngning eller van-vård eller på annat sätt, otill-börligen utsätter djur för lidande, döms för djurplågeri till böter eller fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt döms för grovt djurplågeri till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

*1. har inneburit allvarligt lid-
ande för djuret eller djuren,*

*2. har omfattat ett större antal
djur, eller*

*3. annars har varit av särskilt
hänsynslös eller farlig art.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

¹ Senaste lydelse 1972:629.

2.2 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (2018:1192)

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddslagen (2018:1192)

dels att 8 kap. 5 §, 9 kap. 1 §, 10 kap. 6 och 7 §§ och 11 kap. 4 § och rubriken närmast före 8 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tio nya paragrafer, 10 kap. 6 a–6 i och 7 a §§, och närmast före 10 kap. 6 a–6 g, 6 i och 7 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

Skyldighet att *beivra* överträdelser

Skyldighet att *vidta åtgärder mot* överträdelser

5 §

Kontrollmyndigheterna ska *verka för att* överträdelser av lagen, föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen *eller* de EU-bestämmelser som lagen kompletterar *beivras*.

Kontrollmyndigheterna ska *vidta lämpliga åtgärder med anledning av* överträdelser av lagen. *Det samma gäller överträdelser av* föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen *och* de EU-bestämmelser som lagen kompletterar.

Kontrollmyndigheterna ska alltid anmäla överträdelser till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten
 – när överträdelserna har lett till *djurs lidande eller inneburit en konkret risk för lidande, eller*
 – när det *annars finns särskilda skäl för en anmälan.*

9 kap.

1 §

Länsstyrelsen ska besluta om förbud att ha hand om djur (djurförbud) för *den* som

Länsstyrelsen ska besluta om förbud att ha hand om djur (djurförbud) för *en fysisk person* som

1. allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur,
2. har misshandlat ett djur,
3. inte följer ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat enligt 8 kap. 9 § om beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,
4. har varit föremål för upprepade beslut enligt 8 kap. 9 §, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt,

5. genom en dom som har fått laga kraft eller genom ett godkänt strafföreläggande har befunnits

5. genom en dom som har fått laga kraft eller genom ett godkänt strafföreläggande har befunnits skyldig till djurplågeri *eller grovt*

skyldig till djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, *eller*

6. genom en dom som har fått laga kraft eller genom ett godkänt strafföreläggande har befunnits skyldig till brott enligt 10 kap. 1–5 §§, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt.

djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken,

6. genom en dom som har fått laga kraft eller genom ett godkänt strafföreläggande har befunnits skyldig till brott enligt 10 kap. 1–5 §§ *eller ålagts företagsbot för sådant brott*, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt, *eller*

7. genom ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat med stöd av 10 kap. 6 a § har ålagts sanktionsavgift, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt.

Djurförbud ska dock inte beslutas om det är sannolikt att den omständighet som annars ska leda till djurförbud inte kommer att upprepas.

10 kap.

6 §

Om en gärning som avses i 1, 3, 4 eller 5 § är att anse som ringa ska det inte dömas till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den *framstår som obetydlig* med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda.

Om en gärning som avses i 1, 3, 4 eller 5 § är att anse som ringa ska det inte dömas till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den *är av mindre betydelse* med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda.

Sanktionsavgifter

6 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. bryter mot bestämmelser i rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97 om

a) transporthandlingar,

b) tillstånd,

c) intyg,

d) kompetensbevis,

e) att utse en fysisk person att ansvara för transporten,

f) tillgång till vissa uppgifter,
g) anmälan om förändringar i förhållande till tillstånd som meddelats för en transportör,

h) krav på navigeringssystem och bevarande och tillhandahållande av uppgifter från ett sådant system, och

i) krav på godkännande av transportmedel,

2. bryter mot bestämmelser om kompetensbevis, skyldighet att meddela den behöriga myndigheten om att djur ska avlivas och att utse djurskyddsansvarig i rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning,

3. inte uppfyller krav på att lämna information om djur vid försäljning eller annan överlåtelse,

4. förevisar djur på cirkus och inte uppfyller krav på att föra anteckningar om verksamheten och djuren eller lämna upplysningar om verksamheten,

5. inte uppfyller krav på godkännande av djurparker eller liknande anläggningar innan de tas i bruk, eller

6. föder upp, förvarar, tillhandahåller eller använder försöksdjur och inte uppfyller krav på upprättande av instruktioner för sådan verksamhet, på märkning av djur, på journalföring eller på att lämna information om verksamheten.

Sanktionsavgifternas storlek

6 b §

Sanktionsavgifterna ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. I de föreskrifter som avses i 6 a § ska avgifternas storlek framgå. När regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till

**Undantag från
avgiftsskyldigheten**

6 c §

Sanktionsavgift ska inte tas ut om det är oskäligt. Vid denna prövning ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att ge någon annan i uppdrag att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika överträdelsen.

Sanktionsavgift ska inte heller tas ut om överträdelsen är av mindre betydelse med hänsyn till det intresse som bestämmelsen är avsedd att skydda.

Ansvarig myndighet

6 d §

Kontrollmyndigheterna prövar frågor om sanktionsavgifter.

Tillfälle till yttrande

6 e §

Innan kontrollmyndigheten beslutar om sanktionsavgift ska den som avgiften ska tas ut av få tillfälle att yttra sig.

Preskription

6 f §

Sanktionsavgift får inte beslutas om den som avgiften ska tas ut av inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från den dag då överträdelsen ägde rum.

Verkställighet

6 g §

Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har fått laga kraft.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

6 h §

En beslutad sanktionsavgift faller bort till den del beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fått laga kraft.

Undantag för djur inom Försvarsmakten

6 i §

Bestämmelserna i 6 a–6 h §§ tillämpas inte i fråga om djur som används inom Försvarsmakten.

7 §

Det får inte dömas till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Det får inte dömas till ansvar eller beslutas om sanktionsavgift enligt denna lag för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Sanktionsavgifter och straff

7 a §

Det får inte dömas till ansvar enligt 4 eller 5 § om gärningen kan leda till en sanktionsavgift enligt

11 kap.

4 §

Ett beslut om sanktionsavgift gäller först när beslutet fått laga kraft.

Regeringen får meddela föreskrifter om i vilka fall *ett* beslut enligt denna lag, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar ska gälla omedelbart även om *det* överklagas.

Regeringen får meddela föreskrifter om i vilka fall *andra* beslut enligt denna lag, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar ska gälla omedelbart även om *de* överklagas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Den 30 augusti 2018 beslutade regeringen kommittédirektiv om en översyn av straffbestämmelserna i djurskyddslagen (2018:1192) och brottsbalkens bestämmelse om djurplågeri (dir. 2018:94). 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 överträdelse av djurskyddsbestämmelserna. Den särskilda utredaren fick bl.a. i uppdrag att överväga om straffskalan för djurplågeri bör skärpas, analysera om det är lämpligt och möjligt att avkriminalisera överträdelse av vissa djurskyddsbestämmelser i förordning, myndighetsföreskrifter och EU-förordningar samt överväga om dessa överträdelse i stället bör sanktioneras med sanktionsavgifter eller enbart vitesförelägganden. Utredaren hade även i uppdrag att överväga om kontrollmyndigheternas skyldighet att anmäla överträdelse till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten bör förtydligas samt om en dom eller ett strafföreläggande om företagsbot bör kunna leda till ett djurförbud.

Utredaren redovisade i februari 2020 sitt uppdrag genom betänkandet *Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem* (SOU 2020:7). I betänkandet föreslås lagändringar i brottsbalken och djurskyddslagen. En sammanfattning av betänkandets förslag finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren och en sammanställning av dem finns tillgängliga hos Näringsdepartementet (N2020/00314).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 17 juni 2021 att inhämta Lagrådets yttrande över de förslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitten 5.4, 6.6, 7.2 och 8.3 samt i författningskommentaren. Regeringen följer i allt väsentligt Lagrådets förslag. I förhållande till lagrådsremissen har i övrigt vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 Nu gällande straffbestämmelser vid brott mot djur

4.1 Djurplågeribrottet enligt brottsbalken

Djurplågeribrottet regleras i 16 kap. brottsbalken, som innehåller brott mot allmän ordning. Straffbestämmelsen om djurplågeri finns i 16 kap. 13 § brottsbalken och innebär att den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet, genom misshandel, överansträngning eller vanvård eller på annat sätt, otillbörligen utsätter djur för lidande, döms för djurplågeri till böter eller fängelse i högst två år. Uppräkningen av gärningar i bestämmelsen är inte

uttömmande och således kan även andra gärningar än de som anges i lagtexten utgöra djurplågeri.

Djurplågeri kan alltså begås genom handling, dvs. genom fysiskt våld eller andra former av övergrepp. Brottet kan också begås genom underlåtenhet, t.ex. genom att underlåta att ge djur tillräckligt med foder eller vatten. Vanvård kan också föreligga vid underlåtenhet att tillkalla en veterinär vid sjukdom eller skada hos djuret eller vid dröjsmål med att avliva ett sjukt eller skadat djur. För att straffansvar i fråga om vanvård eller annan underlåtenhet ska aktualiseras krävs att gärningspersonen har en garantställning, dvs. en skyldighet att agera, i förhållande till djuret, t.ex. i egenskap av ägare eller skötare.

För straffbarhet krävs enligt djurplågeriparagrafens lydelse att ett djur utsatts för lidande. Gärningspersonen ska ha orsakat djuret lidandet uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Det krävs att den som utsätter djur för lidande gör det otillbörligen. Kravet på otillbörlighet har ställts eftersom handlingar som förorsakar djur lidande i viss mån måste tolereras med hänsyn till legitima intressen, t.ex. vissa forskningsändamål. I övrigt är det utan betydelse på vilket sätt gärningspersonen har orsakat lidandet. Det är således tillräckligt för ansvar att ett lidande faktiskt har tillfogats djuret.

4.2 Straffbestämmelser i djurskyddslagen

Djurskyddslagen är en ramlag som innehåller de bestämmelser som är grundläggande och centrala för djurs välfärd. Den trädde i kraft den 1 april 2019 och ersatte tidigare djurskyddslag från 1988. Mer detaljerade djurskyddsföreskrifter finns i djurskyddsförordningen (2019:66) och i myndighetsföreskrifter meddelade av Statens jordbruksverk.

Merparten av djurskyddslagens straffbestämmelser är s.k. blankettstraffbud. Med blankettstraffbud avses en straffbestämmelse som inte innehåller all information som behövs för att avgöra vad som är straffbart, utan som fylls ut genom hänvisning till andra bestämmelser. De kompletterande bestämmelserna finns i djurskyddslagen eller i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, antingen i förordning beslutad av regeringen eller i föreskrifter meddelade av Jordbruksverket. Även EU-förordningar på djurskyddsområdet innehåller bestämmelser som på detta sätt fyller ut djurskyddslagens straffbestämmelser.

I fall där det som straffbeläggs helt eller i väsentliga delar anges i myndighetsföreskrift har Högsta domstolen funnit att det inte är förenligt med regeringsformen att fängelse ska ingå i straffskalan (se bl.a. NJA 2005 s. 33 och NJA 2006 s. 293). Enligt den nuvarande djurskyddslagen, som trädde i kraft 2019, finns därför inte längre fängelse i straffskalan för sådana gärningar.

Enligt 10 kap. 1 § djurskyddslagen döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot någon av ett antal uppräknade bestämmelser i lagen, eller vissa bestämmelser som regeringen har meddelat med stöd av lagen, till böter eller fängelse i högst två år. Förutom föreskrifter om bedövning gäller straffbestämmelsen i 10 kap. 1 § djurskyddslagen endast överträdelse av handlingsregler som framgår av själva lagen. Samma

straffskala gäller dessutom för den som inte följer ett beslut om djurförbud eller ett föreläggande om skyldighet att avveckla ett djurinnehav. Om brottet har begåtts med uppsåt och avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, är straffet fängelse i högst två år. Samma straffskalor gäller enligt 10 kap. 3 § djurskyddslagen för brott mot vissa EU-bestämmelser om transport och avlivning av djur. Till böter eller fängelse i högst två år döms också den som bryter mot förbudet att genomföra sexuella handlingar med djur (10 kap. 2 §).

Straffansvar för den som i övrigt med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot de EU-bestämmelser som lagen kompletterar eller mot bestämmelser som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av ett antal uppräknade bestämmelser, regleras i 10 kap. 4 och 5 §§ djurskyddslagen. De två nämnda straffbestämmelserna har endast böter i straffskalan.

Straffbestämmelser som gäller överträdelse av handlingsföreskrifter som anges i själva djurskyddslagen har alltså en straffskala som uppgår till två års fängelse. Detsamma gäller överträdelse av föreskrifter om bedövning vid slakt som regeringen meddelat. Straffskalan upp till två års fängelse gäller också överträdelse av vissa särskilt angivna bestämmelser i EU-förordningar om transport och avlivning av djur. Straffansvar för den som i övrigt med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot de EU-bestämmelser som lagen kompletterar regleras i 10 kap. 4 § djurskyddslagen. Bestämmelsen i 10 kap. 5 § djurskyddslagen straffbelägger överträdelse av djurskyddsförordningen samt av föreskrifter meddelade av Jordbruksverket efter regeringens bemyndigande.

I 10 kap. 6 § djurskyddslagen anges att om en gärning som avses i 10 kap. 1, 3, 4 eller 5 § djurskyddslagen är att anse som ringa ska det inte dömas till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda. Bestämmelsen är en precisering i förhållande till den tidigare djurskyddslagen, i vilken det endast angavs att om en gärning var att anse som ringa skulle inte dömas till ansvar. Undantaget för ringa fall gäller alla straffbestämmelser i djurskyddslagen med undantag för överträdelse av förbudet att genomföra sexuella handlingar med djur.

4.3 Förhållandet mellan de materiella straffbestämmelserna i brottsbalken och djurskyddslagen

Det följer av 10 kap. 8 § djurskyddslagen att brott mot djurskyddslagen är underordnade djurplågeribrott. Där anges att om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken döms inte till ansvar för brott mot djurskyddslagen. Detta innebär att djurplågeribrott normalt har företräde framför brott mot djurskyddslagen om en gärning skulle träffas av straffansvar för både djurplågeri och brott mot djurskyddslagen. Är dock gärningen att döma enligt den strängare straffskalan för vissa uppsåtliga gärningar (med endast fängelse i straffskalan) har djurskyddslagens straffbestämmelser företräde framför brottsbalkens bestämmelse om djurplågeri.

En grundläggande skillnad mellan djurplågeribrottet och brott mot djurskyddslagen är att det krävs att djur har utsatts för lidande för att straffansvar för djurplågeribrott ska kunna komma i fråga. Brott mot djurskyddslagen innefattar brott mot ett antal handlingsföreskrifter av likartat slag, som avser att säkra djurs välfärd. I fråga om djurskyddslagens bestämmelser krävs det alltså inte att ett djur har utsatts för lidande utan det rör sig om handlingar i strid med vissa av lagens bestämmelser eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller EU-bestämmelser på området.

Vidare krävs uppsåt eller grov oaktsamhet för att någon ska dömas för djurplågeri medan det i fråga om djurskyddslagens straffbestämmelser är tillräckligt för straffbarhet att det kan visas att förfarandet har varit oaktsamt, dvs. det krävs inte uppsåt eller grov oaktsamhet.

En annan skillnad mellan djurplågeribrottet och djurskyddslagens straffbestämmelser är att det förra riktar sig till en obestämd allmänhet, medan djurskyddslagens straffbestämmelser i första hand riktar sig till den som är ansvarig för djuret eller djurhållningen. Vidare omfattar djurskyddslagen alla djur som (avsiktligt) hålls av människan oavsett art samt, med vissa undantag, även viltlevande försöksdjur. Djurplågeribrottet är däremot inte begränsat till hållna djur, utan omfattar både tama och vilda djur.

5 Straffet för djurplågeribrott ska skärpas

5.1 Överväganden i tidigare lagstiftningsärenden

Straff för djurplågeri infördes i Sverige 1857. I förarbetena till 1965 års lagändring, som innebar att begreppet otillbörligt lades till i djurplågeribestämmelsen, väcktes frågan om det skulle införas en särskild straffskala för de grövsta fallen av djurplågeri. Straffskalan för djurplågeribrottet uppgick liksom i dag till böter eller fängelse i högst två år. Förslaget innebar införande av en särskild straffskala för de grövsta fallen av djurplågeri genom att det i den då gällande strafflagen skulle införas en bestämmelse med innebörden att om brottet är att tillskriva synnerlig råhet hos gärningspersonen eller omständigheterna är eljest försvårande ska straffet uppgå till högst ett års straffarbete.

Förslaget tillstyrktes eller lämnades utan invändning av flertalet remissinstanser. De remissinstanser som avstyrkte förslaget underströk framför allt att den gällande straffskalan fick anses tillräcklig även när det gällde straff för de grövsta fallen av djurplågeri. Det framfördes i remissyttrandena, även i de som tillstyrkte förslaget, en tvekan om behovet och värdet av en särskild, strängare straffskala. I propositionen (prop. 1965:138 s. 18) anförde departementschefen att det torde råda enighet om att maximistraftet, fängelse i två år, är fullt tillräckligt även för grövre former av djurplågeri. Någon ändring av straffskalan förordades därför inte.

I förarbetena till 1973 års lagändring – då djurplågeribrottet utvidgades till grovt oaktsamma fall – behandlades även frågan om det skulle införas

en särskild straffskala för fall av djurplågeri som begåtts av grov oaktsamhet. I den departementspromemoria som föregick lagändringen anfördes att det kan vara svårt att göra en gränsdragning mellan fall där en gärningsperson genom ett egentligen culpöst beteende, t.ex. genom att inte utfodra djur, visat sådan likgiltighet inför djurens vård att han kan anses ha handlat med uppsåt att utsätta djuret för lidande och fall där uppsåt inte kan konstateras utan endast culpa kan anses föreligga (Ds Ju 1972:21 s. 35). Vidare anfördes att ur djurskyddssynpunkt är denna gränsdragningsfråga jämförelsevis likgiltig eftersom det lidande som djuret utsatts för i båda fallen kan ha varit av allvarlig art och ha drabbat många djur. Dessa omständigheter samt att endast sådan oaktsamhet som kan betecknas som grov skulle falla under den föreslagna bestämmelsen, talade enligt promemorian för att det inte borde införas en särskild straffskala för de oaktsamma brotten. Departementschefen godtog i propositionen de överväganden som gjordes i departementspromemorian och fann det inte påkallat med en särskild straffskala för fall av grov oaktsamhet (prop. 1972:122 s. 12). Straffskalan skulle således vara densamma, böter eller fängelse i högst två år, oavsett om djurplågeribrottet begicks uppsåtligt eller av grov oaktsamhet.

I betänkandet Ny djurskyddslag (SOU 2011:75) föreslogs att det i djurskyddslagen skulle införas ett grovt brott mot djurskyddslagen med en straffskala på fängelse i högst fyra år. Enligt utredarens mening borde det i straffbestämmelsen för grovt brott mot djurskyddslagen ges exempel på vad som särskilt bör beaktas för att ett brott ska anses vara grovt. Enligt utredaren borde sådana brott som medfört eller kunnat medföra omfattande djurlidande betraktas som grova brott. Vidare ansåg utredaren att brott som hade medfört eller kunnat medföra betydande ekonomisk vinning för gärningspersonen också skulle kunna hänföras till denna kategori. Enligt utredaren kan riskerna för djurlidande vara större i verksamheter som drivs i vinstsyfte. Sådan verksamhet bedrivs enligt utredaren ofta i större omfattning och vinstsyftet kan i vissa fall motivera ett ökat risktagande. Utredaren menade att särskilt i verksamhet som drivs med s.k. bidragsoptimering som huvudsyfte kan risken vara stor att djurskyddsintresset eftersätts. Vidare anförde utredaren att gåringar som har utförts organiserat, systematiskt eller med förslagenhet (dvs. på ett utstuderat sätt) borde bedömas som grova brott mot djurskyddslagen. Enligt utredaren borde också brott som i övrigt avsett en förpliktelse som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt kunna bedömas som grova. Som skäl för förslaget framförde utredaren att tidigare straffskärpningar inte inneburit någon märkbar förändring i tillämpningen av bestämmelserna. Det fanns enligt utredaren anledning att anlägga en allmänt skärpt syn på grova brott mot djurskyddslagen och höja straffskalan för de grova brotten. Utredaren uppgav också att tillräckligt avskräckande straff är av avgörande betydelse för respekten för djurskyddsbestämmelserna och för efterlevnaden av regelverket. Det låg utanför utredarens uppdrag att se över eller lämna förslag i fråga om brottsbalkens bestämmelse om djurplågeri. Utredaren ansåg dock att det fanns behov av en sådan översyn.

Regeringen konstaterade i propositionen Ny djurskyddslag (prop. 2017/18:147) att om ett grovt brott införs i djurskyddslagen med en strängare straffskala än djurplågeribestämmelsen i brottsbalken, så skulle

denna tillämpas före bestämmelsen om djurplågeri medan övriga brott mot djurskyddslagen skulle vara subsidiära i förhållande till brottsbalken. Regeringen instämde med de remissinstanser som ansåg att svårigheter kunde uppstå vid bedömningen av om en gärning skulle utgöra grovt brott mot djurskyddslagen, djurplågeri eller ett annat brott mot djurskyddslagen. Mot den bakgrunden bedömde regeringen att utredarens förslag inte borde genomföras. Regeringen konstaterade också att djurplågeribrottet sedan en lång tid tillbaka är förbehållet de mest allvarliga brotten mot djur och att denna särställning är väl inarbetad i det allmänna rättsmedvetandet. Däremot instämde regeringen i utredarens bedömning att en översyn av djurplågeribestämmelsen i brottsbalken samt av förhållandet mellan denna och brotten mot djurskyddslagen borde göras (prop. 2017/18:147 s. 255).

5.2 Rättspraxis och statistiska uppgifter

I Högsta domstolens avgörande NJA 2006 s. 339 dömdes gärningspersonen för djurplågeri för att uppsåtligt ha utsatt 44 nötkreatur för lidande genom vanvård. Vanvården bestod i underlåtenhet att ombesörja utgödning ur ladugården, att tillse att djuren haft tillräckligt med foder och vatten och att tillkalla veterinär när något djur blivit sjukt. Vanvården pågick under en längre tid och medförde att 11 djur självdog. Av de döda djuren hade sju djur lämnats kvar inne i ladugården liggande i gödselsörjan och i de levande djurens omedelbara närhet.

Högsta domstolen konstaterade att det inte var fråga om ett avsiktligt tillfogande av lidande och inte heller någon likgiltighet inför detta. Högsta domstolen framhöll därutöver att gärningspersonen inte haft några egna intressen som motiv för sitt handlande utan att vanvården tvärtom medfört en betydande ekonomisk belastning för honom.

Högsta domstolen fann att brottets straffvärde motsvarade fängelse i sex månader. Varken straffvärdet eller tidigare brottslighet motiverade ett fängelsestraff. Högsta domstolen menade vidare att det inte finns någon fast praxis enligt vilken djurplågeri i allmänhet skulle vara ett sådant brott som ska föranleda fängelse även när det inte har ett särskilt högt straffvärde (s.k. artbrott) och att inget sådant uttalande gjorts från lagstiftaren. Enligt Högsta domstolen hade inte heller framkommit att djurplågeri skulle ha ökat i sådan omfattning, eller att några andra förhållanden inträtt, att detta skulle kunna ge anledning till en sådan bedömning. Högsta domstolen framförde dock att detta inte utesluter att djurplågeri ändå under vissa omständigheter kan vara att anse som ett artbrott. Så skulle kunna tänkas vara fallet om det förelegat några sådana särskilda försvårande omständigheter som avses i 29 kap. 2 § brottsbalken, som exempelvis särskild hänsynslöshet, även om dessa inte gör att straffvärdet blir så högt att detta i sig motiverar ett fängelsestraff. Att gärningspersonen för att tillgodose egna intressen eftersatt intresset att motverka lidande hos djur på ett sätt som visar en uppenbar likgiltighet för det senare intresset kan också tala för att brottsligheten varit av en sådan art att ett fängelsestraff bör utdömas. Då inga sådana omständigheter bedömdes ha kommit fram i detta fall bestämdes påföljden till villkorlig dom och 100 dagsböter.

Av statistik från Brottsförebyggande rådet som redovisas i utredningen framgår att den vanligaste förekommande påföljden för djurplågeribrott är dagsböter. Villkorlig dom är den näst vanligaste påföljden och påföljden bestäms mycket sällan till fängelse. Statistiken avser ett antal tingsrättsdomar i vilka djurplågeribrottet varit huvudbrott under perioden 2014–2018.

I utredningens praxissammanställning beträffande djurplågeribrottet har domar analyserats avseende djurplågeri där påföljden har bestämts till strängare straff än böter (dvs. brott på s.k. fängelsenivå där straffvärdet motsvarar minst 14 dagars fängelse) och där djurplågeri är det enda åtalade brottet alternativt utgör det brott som varit bestämmande för straffvärde och påföljdsval. Materialet omfattar domar som meddelats under åren 2015 till och med 2018. Sammanställningen, som inte gör anspråk på att omfatta samtliga relevanta meddelade domar, omfattar mellan 21 och 35 domslut per år. Domsluten kommer från tingsrätterna och hovrätterna.

Enligt praxissammanställningen är villkorlig dom i förening med böter den vanligaste påföljden för djurplågeribrott som bedöms ha ett straffvärde överstigande bötesnivån; i 88 procent av domsluten har påföljden bestämts på detta sätt. Övriga påföljder/påföljdscombinationer förekommer endast undantagsvis. Enligt utredningen gäller majoriteten av domarna i sammanställningen djurplågeri som begåtts genom vanvård, både av lantbruksdjur och sällskapsdjur. I de flesta fall av vanvård har den tilltalade bedömts av grov oaktsamhet ha vanvårdat djuret eller djuren. Det förekommer att domstolarna har bedömt att vanvården har skett uppsåtligen och då ofta med likgiltighetsuppsåt, dvs. att gärningspersonen varit medveten om risken för att djuret skulle orsakas lidande och varit likgiltig inför att så skulle ske.

5.3 En bestämmelse om grovt djurplågeribrott ska införas

Regeringens förslag: Straffbestämmelsen om djurplågeri ska kompletteras med en särskild straffskala och en egen beteckning för grovt brott: grovt djurplågeri. Brottet ska omfatta uppsåtliga och grovt oaktsamma gärningar.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inga invändningar mot eller ställer sig positiva till förslaget att införa ett grovt djurplågeribrott. De flesta organisationer som har en anknytning till lantbruksnäring eller rennäring är dock negativa till förslaget. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)*, *Svenska Ägg*, *Svenska Fåravelsförbundet*, *Sveriges Grisföretagare* och *Sveriges Nötköttproducenter* anser att dagens straffskalor och gradindelning av brott mot djur framstår som relativt välfungerande och i enlighet med svensk rättspraxis och anser att det saknas skäl för en generellt skärpt syn på djurskyddsbroten. Organisationerna anser i och för sig att det behövs en tydligare åtskillnad mellan påföljderna för olika överträdelser men ser inte något behov av att införa ytterligare en nivå i form av ett grovt djurplågeribrott. Det kan

möjligen finnas skäl att skärpa synen på de mest kvalificerade brotten som innefattar våld mot djur, svår vanvård och andra former av allvarligt lidande. Det bör dock kunna rymmas inom dagens brottsrubricering djurplågeri. Även *Svenska Köttföretagen* och *Gård & Djurhälsan* är tveksamma till att införa ett grovt djurplågeribrott och framhåller att det i dag förekommer vissa gärningar som klassificeras som djurplågeribrott som inte borde bedömas som sådana. Det gäller gärningar där uppsåt saknas och där den påtalade ”grova oaktsamheten” ofta är en olyckshändelse som skulle kunna hända vem som helst och där bristen orsakats av mänskliga skäl eller av andra särskilda omständigheter. Det är viktigt att skilja på när djur systematiskt har vanvårdats eller uppsåtligt plågats, och när överträdelsen inte varit uppsåtlig och det kan finnas förklaringar. Det senare borde inte klassificeras som djurplågeri utan i stället som brott mot djurskyddslagen. Även *Svenska Samernas Riksförbund (SSR)* anser att dagens straffskalor och gradindelning av djurskyddsbrott är funktionella och syftesenliga. Däremot anser SSR att djurplågeribestämmelsen bör renodlas till att omfatta endast de allvarligare brotten. Brottsbalkens bestämmelse om djurplågeri förutsätter att gärningen har begåtts uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. Det finns anledning till straffskärpning av djurplågeri som innefattar våld mot djur, svår vanvård eller allvarligt lidande. De mindre allvarliga gärningarna, som t.ex. beror på bristande tillsyn, bör flyttas till djurskyddslagens bestämmelser.

Hovrätten för Västra Sverige framhåller att det bör övervägas om det grova djurplågeribrottet alls bör omfatta gärningar som begås av grov oaktsamhet. Hovrätten framför även att det framstår som att utredningens avsikt är att det vid grov oaktsamhet endast är fall där gärningspersonens insikter är sådana att de tangerar, eller i vart fall närmar sig, ett likgiltighetsuppsåt som ska kunna bedömas som grova djurplågeribrott. Detta framgår dock inte av den föreslagna lagtexten.

Ett stort antal remissinstanser har framfört positiva synpunkter på förslaget. Däribland kan nämnas *Åklagarmyndigheten*, *Statens jordbruksverk*, *Statens veterinärmedicinska anstalt*, *Svenska Kennelklubben*, *Sveriges Kattklubbars Riksförbund* och *Svenska Djurskyddsföreningen* som alla instämmer i utredningens bedömning att den föreslagna straffskärpningen innebär att straffen i större utsträckning kommer att bli proportionerliga.

Sveriges advokatsamfund har i huvudsak inget att invända mot förslaget men anser, av systematiska skäl, att för det fall ett grovt brott förs in bör det också införas ett ringa djurplågeribrott. Advokatsamfundet framför att i de fall grova varianter av ett brott förekommer i brottsbalken finns i stor utsträckning även ett motsvarande ringa brott. Djurplågeribrottet är mycket stigmatiserande och det är sannolikt av stor vikt för den enskilda som misstänks eller döms för djurplågeri att det framgår att det rör sig om ett ringa brott. Genom att införa ett ringa brott skulle även påföljden bli mer förutsägbar för den enskilde.

Det finns skäl för en straffskärpning

Straffskalan för djurplågeri sträcker sig från böter till fängelse i högst två år. Straffskalan har inte ändrats sedan strafflagen ersattes med brottsbalken 1965. I likhet med utredningen anser regeringen att det på goda grunder kan antas att samhällsutvecklingen gått mot en minskad acceptans för att djur utsätts för lidande och att det finns skäl att ifrågasätta om dagens straffnivå för djurplågeribrottet återspeglar synen i samhället på djur som levande, kännande varelser med ett egenvärde.

Av utredningens praxisgenomgång framgår att även djurplågeribrott som orsakar stort lidande och omfattar ett flertal djur regelmässigt bedöms ha ett straffvärde understigande sex månaders fängelse och mycket sällan leder till annan påföljd än villkorlig dom i förening med dagsböter. Utredningens slutsats är att differentieringen i straffmätningen är liten och att det sällan döms ut en ingripande sanktion för de allvarigare fallen av djurplågeri.

Ett antal remissinstanser inom lantbruks- och rennärningen, däribland *LRF* och *SSR*, är negativa till införandet av ett grovt djurplågeribrott. Skälet är framför allt att man anser att dagens straffskalor och gradindelning är relativt välfungerande och att det saknas skäl för en generellt skärpt syn på djurskyddsbroten. Även dessa remissinstanser instämmer dock i att det kan finnas skäl att skärpa synen på de mest kvalificerade brotten.

Straffskalan för ett brott ska spegla dess allvar. Det är grundläggande principer att allvarigare brott ska bedömas strängare än mindre allvarliga brott och att lika allvarliga brott ska bedömas lika strängt. Straffskalan måste vara utformad så att ett straff som motsvarar brottets svårhetsgrad kan dömas ut. I likhet med utredningen och en stor del av remissinstanserna anser regeringen att påföljderna för de allvarigare fallen av djurplågeribrott inte är proportionerliga i förhållande till brottens allvar och att straffnivån för dessa bör höjas.

Straffskärpningen bör ske genom införande av grovt djurplågeribrott

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att straffskärpningen bör ske genom en särskild straffskala för grovt brott. Genom att införa ett grovt brott i stället för att endast höja dagens straffmaximum kan en mer nyanserad straffmätning och enhetlig rättstillämpning åstadkommas. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att införandet av ett grovt brott, med högre straffminimum än brott av normalgraden, ger bättre möjligheter att utveckla hållpunkter för när gärningen är så kvalificerad att den bör bedömas ha ett straffvärde motsvarande det grova brottets straffminimum. Beteckningen ”grovt djurplågeri” bidrar dessutom till att på ett tydligare sätt understryka allvaret i handlingen.

Som *Advokatsamfundet* påpekar är det vanligt förekommande att ett brott delas in i ringa brott, brott av normalgraden respektive grovt brott. Det förekommer dock att ett brott delas in i brott av normalgraden och grovt brott utan att det finns ett motsvarande ringa brott. Ett exempel på en sådan reglering är dataintrång som regleras i 4 kap. 9 c § brottsbalken. Systematiken i brottsbalken utgör alltså inte skäl för att införa ett ringa

brott. Inte heller vad Advokatsamfundet i övrigt anför medför enligt Prop. 2021/22:18 regeringen att ett ringa brott bör införas.

Det grova djurplågeribrottet bör omfatta uppsåtliga och grovt oaktsamma gärningar

Djurplågeribrottet omfattar gärningar som begåtts uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Enligt förarbetena bör straff för djurplågeri som skett av grov oaktsamhet vara tillämpligt framför allt när någon har utsatt djur för lidande genom att åsidosätta de allmänna reglerna i djurskyddslagen eller föreskrifter om behandling av djur som har meddelats med stöd av lagen. Det bör kunna förutsättas att den som handskas med djur på ett sätt som klart avviker från någon av grundreglerna på detta område i varje fall haft anledning att ta risken för djurets lidande i beräkning som en av följderna av den behandling han utsatt djuret för. Vidare anges att oaktsamheten måste framstå som grov med hänsyn även till övriga förhållanden i det enskilda fallet (se prop. 1972:122 s. 36).

Några remissinstanser har synpunkter på frågan om det grova djurplågeribrottet ska omfatta grovt oaktsamma handlingar. *Svenska Köttföretagen* och *Gård & Djurhälsan* anser att gärningar som inte varit uppsåtliga och för vilka det kan finnas förklaringar som mänskliga skäl eller särskilda omständigheter, inte alls bör omfattas av djurplågeribrottet. *Hovrätten för Västra Sverige* framhåller att det bör övervägas om det grova djurplågeribrottet alls bör omfatta gärningar som begås av grov oaktsamhet.

Regeringen gör följande överväganden. Den som åtagit sig att ta hand om ett djur har också ett ansvar för att djuret mår bra. Även den som på annat sätt kommer i kontakt med ett djur måste se till att inte skada djuret genom sin hantering. Även gärningar som har begåtts av grov oaktsamhet kan orsaka stort lidande och regeringen anser att dessa bör kunna rubriceras som grova för det fall omständigheterna motiverar detta. Regeringen anser även, i likhet med utredningen, att behovet av att höja straffnivån för de allvarligare fallen av djurplågeribrott gäller både för uppsåtliga och grovt oaktsamma gärningar.

Hovrätten för Västra Sverige framför även att det utifrån författningskommentaren framstår som att utredningens avsikt är att det vid grov oaktsamhet endast är fall där gärningspersonens insikter är sådana att de tangerar, eller i vart fall närmar sig ett likgiltighetsuppsåt, som ska kunna bedömas som grova djurplågeribrott, vilket dock inte framgår av den föreslagna lagtexten. Regeringen konstaterar att regeringens förslag innebär att såväl medveten oaktsamhet som vissa fall av omedveten oaktsamhet kommer att omfattas.

5.4 Omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt

Regeringens förslag: Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har inneburit allvarligt lidande för djuret

eller djuren, har omfattat ett större antal djur eller annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt utredningens förslag ska det också särskilt beaktas om gärningen har begåtts i syfte att nå ekonomiska fördelar.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga synpunkter med anledning av det. Flera remissinstanser, däribland *Åklagarmyndigheten*, *Svenska Djurskyddsföreningen* och *Varbergs tingsrätt*, anser att de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt, s.k. kvalifikationsgrunder, är relevanta. Flera remissinstanser har dock synpunkter på en eller flera kvalifikationsgrunder.

I fråga om kvalifikationsgrunden gärningar som inneburit allvarligt lidande för djuret eller djuren pekar *Länsstyrelsen i Västmanlands län* på att det verkar vara svårt för domstolarna att bedöma lidandegraden med stöd av dagens lagstiftning och att det, i syfte att öka sannolikheten för att en skärpt lagstiftning får den praktiska genomslagskraft och ökade differentiering som utredningen föreslår, vore bra om lidandet tydliggörs i enlighet med den skala för lidande som används för att klassificera djurförsök i samband med prövning av etiskt godkännande av försöket. *Se Sambandet* påpekar att det för ett djur alltid innebär ett allvarligt psykiskt lidande och i många fall även ett fysiskt lidande att leva i ett hem där det utövas våld i en nära relation.

Vad gäller kvalifikationsgrunden gärningar som har omfattat ett större antal djur framhåller *Länsstyrelsen i Skåne län* att lidandet kan vara lika allvarligt eller allvarligare för ett enstaka djur som för en större besättning och att det finns en risk för att kvalifikationsgrunden leder till att straffvärdet blir högre endast i ärenden som berör flera djur. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)*, *Svenska Ägg*, *Svenska Fåravelsförbundet*, *Sveriges Grisföretagare*, *Sveriges Nötköttproducenter* och *Svenska Samernas Riksförbund (SSR)* motsätter sig att enbart den omständigheten att en djurhållare har en stor besättning ska medföra att en överträdelse bedöms strängare. *Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA)* instämmer visserligen i utredningens bedömning att den föreslagna kvalifikationsgrunden är lämplig men menar att det saknas tydliga kriterier och underlag för bedömningen av omfattningen. *Hovrätten för Västra Sverige* menar å sin sida att utredningens förslag på författningskommentar innebär att vad som avses med att gärningen har begåtts i större omfattning har definierats på ett alltför detaljerat sätt. Frågan om vad som avses med att en gärning har begåtts i större omfattning innefattar en rad svåra ställningstaganden, t.ex. om samma bedömningskriterier ska gälla för samtliga djurarter. Hovrätten anser att sådana frågor inte så detaljerat och kasuistiskt bör besvaras genom förarbetsuttalanden utan i högre grad överlämnas åt rättstillämpningen.

Svenska Köttföretagen och *Gård & Djurhälsan* anser att gärningar som varit av särskilt hänsynslös eller farlig art måste anses vara ett kriterium för att dömas för djurplågeri överhuvudtaget. *Se sambandet* framför att en gärning, i många fall, bör betraktas som särskilt hänsynslös när fysiskt eller psykiskt våld mot djuret används som redskap mot kvinnor och barn i nära relationer som präglas av hot och våld.

Länsstyrelsen i Blekinge län framhåller att det är av synnerligen stor vikt att det i lagens förarbeten kommer att framgå vad de punkter som finns i betänkandet gällande större omfattning, lidande m.m. avser. Detta för att tydliggöra vad kvalifikationsgrunderna åsyftar och för att det ska bli en likvärdig bedömning av straffen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framför att det är bra att omständigheter som är att anse som särskilt försvårande räknas upp i bestämmelsen. Det framgår dock att uppräknigen inte är uttömmande. Länsstyrelsen anser att det skulle underlätta för rättsväsendet om uppräknigen var uttömmande. Om detta inte är möjligt så bör det tydligt framgå att så inte är fallet.

Karolinska Institutet pekar på att det är viktigt att tydliggöra gränserna för grovt brott. Vid användning av försöksdjur kan en viss påverkan på djuren medges som inte skulle tillåtas i andra fall. Vid fråga om brott inom försöksdjursanvändning kan man då resonera om en additiv påverkan och hur denna ska bedömas ur allvarlighets hänseende måste vara tydligt.

Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) föreslår att det ska införas en ytterligare, femte, kvalifikationsgrund för grovt djurplågeribrott som lyder ”har haft syfte att skada, skrämma eller hota annan”, eftersom det finns en stark koppling mellan våld mot djur och våld mot människor i nära relationer.

Svenska Köttföretagen, Gård & Djurhälsan och *SVA* argumenterar för att kvalifikationsgrunden gärningar som begåtts i syfte att nå ekonomiska fördelar som föreslås i utredningen i det närmaste alltid kommer att kunna åberopas vad gäller lantbrukets djur och därför bör utgå. Även *LRF, Svenska Ägg, Svenska Fåravelsförbundet, Sveriges Grisföretagare, Sveriges Nötköttproducenter* och *SSR* invänder mot kvalifikationsgrunden och anför att enbart den omständigheten att en djurhållare håller djuren yrkesmässigt inte får medföra att en överträdelse bedöms strängare. *Hovrätten för Västra Sverige* anser att det bör övervägas att omformulera kvalifikationsgrunden så att vikt i huvudsak läggs vid objektiva faktorer, t.ex. genom att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om gärningen inneburit betydande ekonomiska fördelar för gärningspersonen. *SVA* påpekar att det kan bli svårt att visa att en viss gärning har skett på grund av ekonomiska incitament.

Skälen för regeringens förslag

Det bör anges kvalifikationsgrunder i bestämmelsen

I likhet med utredningen anser regeringen att bestämmelsen om grovt djurplågeri bör ange de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt, s.k. kvalifikationsgrunder. Djurplågeribrottets skyddsintresse är att förhindra att djur utsätts för lidande. Det är, som utredningen anger, detta skyddsintresse som bör vara utgångspunkt för vilka omständigheter som ska anses vara särskilt försvårande. *Länsstyrelsen i Stockholms län* menar att det skulle underlätta tillämpningen om uppräknigen av de omständigheter som är att anse som särskilt försvårande är uttömmande. Regeringen instämmer dock i utredningens bedömning att detta skulle innebära att bestämmelsen skulle bli alltför detaljerad och omfattande.

Att förhindra djurlidande är brottets skyddsintresse. Det är då naturligt att graden av lidande hos djuret påverkar hur allvarligt brottet anses vara. Regeringen instämmer därför i utredningens förslag att allvarligt lidande ska utgöra en kvalifikationsgrund för grovt brott.

En svårighet i sammanhanget är möjligheten att bedöma graden av ett djurs lidande. Som utredningen anger kan vissa paralleller dras till brottet grov misshandel, där en av kvalifikationsgrunderna för grovt brott är om gärningen orsakat svår kroppsskada eller betydande men. Enligt den forskning som presenteras i utredningen är det högst sannolikt att en svår kroppsskada innebär samma intensiva lidande för ett djur som för en människa som drabbas av en sådan skada. En svår kroppsskada kommer sannolikt att påverka djurets välbefinnande och allmäntillstånd, och även hindra djuret från att ha normala kroppsfunktioner och bete sig normalt. En svår kroppsskada tyder alltså på att gärningen inneburit ett allvarligt lidande för djuret eller djuren.

Om ett djur har tillfogats en skada som innebär bestående men för djuret aktualiseras sannolikt ofta 4 kap. 1 § andra stycket djurskyddslagen. Enligt bestämmelsen ska ett djur avlivas om dess skada eller sjukdom är så svår att det utsätts för allvarligt lidande som inte kan lindras. Är en skada som djuret otillbörligt orsakats så allvarlig att avlivning enligt djurskyddslagen blir aktuell bör, som utredningen anger, det lidande som djuret utsatts för regelmässigt betecknas som allvarligt vid bedömningen av ett djurlågeribrott.

I likhet med utredningen anser regeringen att inte enbart ett sådant lidande som lett till avlivning ska ses som så allvarligt att brottet bör bedömas som grovt. Det kan, som utredningen anger, vara fråga om allvarligt lidande även när djuret har irreversibla skador som leder till en omfattande påverkan på djuret, som t.ex. begränsad rörelsefrihet eller möjlighet att äta. Vidare kan det, som utredningen anger, inte förutsättas att ett lidande som lett till att ett djur har dött alltid ska anses allvarligare än ett lidande som ett överlevande djur har orsakats. Ett överlevande djur kan ha utsatts för ett mer utdraget lidande som således är mer allvarligt ur djurskyddssynpunkt, än om ett djur avlider snabbt.

Att ett lidande har pågått under en längre tid bör också kunna innebära att det bedöms som allvarligt. Även ett lidande som inte varit så intensivt att det kan bedömas som allvarligt vid en viss tidpunkt kan alltså bedömas som allvarligt om det rör sig om ett utdraget lidande.

Länsstyrelsen i Västmanlands län pekar på att det verkar vara svårt för domstolarna att bedöma lidandegraden med stöd av dagens lagstiftning och att det, i syfte att öka sannolikheten att en skärpt lagstiftning får den praktiska genomslagskraft och ökade differentiering som utredningen föreslår, vore bra om lidandet tydliggörs i enlighet med den skala för lidande som används för att klassificera djurförsök i samband med prövning av etiskt godkännande av försöket. Enligt 7 kap. 10 § första stycket djurskyddslagen ska försöket klassificeras i någon av kategorierna terminal, ringa svårhet, måttlig svårhet eller avsevärd svårhet. I Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:9) om försöksdjur finns bestämmelser om vilka omständigheter som ska beaktas vid klassificeringen (7 kap. 18–24 §§). Där anges bl.a. typ, intensitet,

varaktighet, frekvens och eventuell kumulativ effekt av det lidande som försöksdjuret orsakas i djurförsöket. Djurförsök ska klassificeras i kategorin avsevärd svårhet om det förväntas orsaka försöksdjuret en kort period av svårt lidande, en lång eller flera korta perioder av måttligt lidande eller om det innebär en avsevärd försämring av försöksdjurets välbefinnande eller allmäntillstånd.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det, vid bedömning av om ett djur utsatts för allvarligt lidande, kan vara lämpligt att hämta viss ledning från dessa bestämmelser i Jordbruksverkets föreskrifter. En bedömning måste dock göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Karolinska Institutet framför att man inom försöksdjursanvändning kan resonera om en additiv påverkan och att det måste vara tydligt hur denna ska bedömas ur allvarlighets hänseende. Regeringen konstaterar att det alltid måste göras en helhetsbedömning i det enskilda fallet för att avgöra hur allvarlig en gärning är. Det blir ytterst upp till rättstillämpningen att ta ställning till frågan hur ett lidande som går utöver vad som kan anses acceptabelt utifrån det etiska godkännande som getts för försöket ska bedömas i det enskilda fallet.

Se Sambandet påpekar att det för ett djur alltid innebär ett allvarligt psykiskt lidande och i många fall även ett fysiskt lidande att leva i hem där det utövas våld i en nära relation. Regeringen anser att det är sannolikt att ett djur påverkas psykiskt av våld mot en annan person i hemmet och att det därför inte kan uteslutas att djuret därigenom kan fara illa. Huruvida djuret därigenom kan anses ha utsatts för ett sådant lidande som utgör djurplågeri och hur brottet i sådana fall ska bedömas måste dock avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Gärningar som omfattat ett större antal djur

Till skillnad från t.ex. misshandelsbrott utgör djurplågeribrottet ett och samma brott om gärningen är sammanhållen till tid och rum, oavsett hur många djur som utsatts för lidande. Ett djurplågeribrott som avser ett större antal djur är allvarligare än ett brott som riktats mot endast ett djur. Oavsett om lidandet är att bedöma som allvarligt eller inte, bör djurplågeri som drabbar ett större antal djur kunna bedömas som grovt, eftersom det får anses allvarligt i sig att i stor omfattning utsätta djur för lidande, även om lidandet i sig inte varit så allvarligt att det ensamt skulle kunna kvalificera brottet som grovt. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att det bör införas en kvalifikationsgrund som tar sikte på gärningar som varit av större omfattning. Om gärningen bara har orsakat djuren ett mer begränsat lidande bör dock inte djurplågeriet bedömas som grovt, även om gärningen varit av större omfattning.

Som *Lagrådet* framför avser kvalifikationsgrunden den situationen att ett större antal djur har utsatts för lidande. Lagrådet påpekar att uttrycket ”gärningen har begåtts i större omfattning” riskerar att leda tankarna till situationer där flera brott måste anses föreligga (situationer där en viss gärning har upprepats flera gånger över tid). Med hänsyn till Lagrådets synpunkter anser regeringen att uttrycket ”gärningen har omfattat ett större antal djur” bör användas i lagtexten för att tydliggöra vad som avses med kvalifikationsgrunden.

Länsstyrelsen i Skåne län framhåller att lidandet kan vara lika allvarligt eller allvarligare för ett enstaka djur som för en större besättning och att det finns en risk för att kvalifikationsgrunden leder till att straffvärdet blir högre endast i ärenden som berör flera djur. Regeringen vill framhålla att det inte är avsikten att rubriceringen grovt djurplågeri ska förbehållas gärningar som avser stora besättningar. Avsikten är i stället att omständigheten att gärningen omfattat ett stort antal djur ska kunna leda till att ett brott rubriceras som grovt även i fall där det inte varit fråga om ett lidande som i sig varit så allvarligt att det ensamt kunnat leda till att brottet rubriceras som grovt.

LRF, Svenska Ägg, Svenska Fåravelsförbundet, Sveriges Grisföretagare, Sveriges Nötköttsproducenter och *SSR* motsätter sig att enbart den omständigheten att en djurhållare har en stor besättning ska medföra att en överträdelse bedöms strängare. Regeringen konstaterar att kvalifikationsgrunden inte innebär att det ska beaktas om det eller de djur som orsakat lidande är en del av en stor besättning. Det handlar i stället om det förhållandet att ett större antal djur har utsatts för lidande.

SVA instämmer visserligen i utredningens bedömning att den föreslagna kvalifikationsgrunden är lämplig men menar att det saknas tydliga kriterier och underlag för bedömningen av omfattningen. *Hovrätten för Västra Sverige* menar å sin sida att utredningens förslag på författningskommentar innebär att vad som avses med att gärningen har begåtts i större omfattning har definierats på ett alltför detaljerat sätt. Frågan vad som avses med att en gärning har begåtts i större omfattning innefattar enligt hovrätten en rad svåra ställningstaganden, t.ex. om samma bedömningskriterier ska gälla för samtliga djurarter. Hovrätten anser att sådana frågor inte så detaljerat och kasuistiskt bör besvaras genom förarbetsuttalanden utan i högre grad överlämnas åt rättstillämpningen.

Det är inte möjligt att ange hur många djur som utgör ett större antal. Hänsyn bör bl.a. tas till vilken typ av djur det är fråga om. Viss ledning kan hämtas ur Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2019:27) om tillståndsplikt för viss djurhållning av sällskapsdjur, häst och pälsdjur, som reglerar under vilka förutsättningar en verksamhet med djur ska anses vara av större omfattning och därmed vara tillståndspliktig enligt 6 kap. 4 § djurskyddslagen. Ytterligare ledning kan hämtas i siffror avseende storlek på genomsnittsbesättning för olika djurslag. Sådan statistik sammanställs av Jordbruksverket.

Gärningar som varit av särskilt hänsynslös eller farlig art

Kvalifikationsgrunder som hänförs till att en gärning har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art är vanligt förekommande. Kvalifikationsgrunderna samlar upp en mängd kvalificerande omständigheter som inte passar in under någon av de andra grunder som anges i respektive bestämmelse. De har liknande innebörd och är delvis överlappande.

Den av utredningen föreslagna kvalifikationsgrunden särskilt hänsynslös art kan tillämpas vid försvårande omständigheter som rör djurets situation eller karaktären på angreppet mot djuret. Det kan t.ex. röra sig om uppsåtlig våldsanvändning mot djur som haft tydliga inslag av tortyrliknande eller annars allvarlig misshandel. Misshandeln kan t.ex. ha begåtts genom användning av olika former av tillhyggen eller skett under

ett utdraget förlopp. Även vanvård kan anses vara av särskilt hänsynslös art. En gärningsperson som t.ex. uppsåtligt vanvårdar ett djur genom att svälta det återkommande under en period kan också anses ha agerat särskilt hänsynslöst. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att gärningar av detta slag bör kunna rubriceras som grovt djurplågeri med beaktande av att de är särskilt hänsynslösa. Den föreslagna kvalifikationsgrunden bör därmed föras in i bestämmelsen.

Den av utredningen föreslagna kvalifikationsgrunden särskilt farlig art ger utrymme att beakta försvårande omständigheter som t.ex. är hänförliga till det sammanhang i vilket gärningen företagits. En gärning kan t.ex. anses vara av särskilt farlig art om den utförs som ett led i en brottslig verksamhet som är välplanerad eller sker systematiskt. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att djurplågeri av sådan karaktär bör anses vara särskilt allvarlig och därmed kunna vägas in i bedömningen av om brottet ska bedömas som grovt. Den föreslagna kvalifikationsgrunden bör därför föras in i bestämmelsen.

Den typ av brottslighet som nu beskrivits kan många gånger falla in under kvalifikationsgrunden allvarligt lidande. Gärningen kan dock ha varit av särskilt hänsynslös eller farlig art utan att sådant lidande kan konstateras.

Organisationerna *Svenska Köttföretagen* och *Gård & Djurhälsan* anser att kvalifikationsgrunden hänsynslös och farlig art måste anses vara kriterierum för att dömas för djurplågeri överhuvudtaget. Kvalifikationsgrunden tar dock sikte på gärningar kring vilka det förekommit särskilt försvårande omständigheter, så som t.ex. tortyrliknande övergrepp eller upprepade, systematiska handlingar. Det krävs inte att den typen av omständigheter ska föreligga för att någon ska dömas för djurplågeri av normalgraden.

Se Sambandet framför att en gärning, i många fall, bör betraktas som särskilt hänsynslös när fysiskt eller psykiskt våld mot djuret används som ett redskap mot kvinnor och barn i nära relationer som präglas av hot och våld. Regeringen utesluter inte att det kan förekomma att ett djur, utöver lidandet av exempelvis en misshandel, kan drabbas extra hårt av att användas som ett redskap vid våld mot kvinnor och barn. Huruvida gärningen ska anses ha varit av särskilt hänsynslös art måste dock bedömas med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet och bör således överlämnas till rättstillämpningen.

SLU föreslår att det ska införas en ytterligare kvalifikationsgrund för grovt djurplågeribrott där det särskilt beaktas om gärningen har haft till syfte att skada, skrämma eller hota annan. Att utsätta ett djur för lidande i syfte att skada, hota eller skrämma någon annan är mycket klandervärt. Djurplågeribrottets skyddsintresse är dock att motverka att djur utsätts för lidande. Regeringen bedömer att det inte finns tillräckliga skäl för att införa den av *SLU* föreslagna kvalifikationsgrunden.

Gärningar som begåtts i syfte att nå ekonomiska fördelar

I utredningen och i lagrådsremissen föreslås att det särskilt ska beaktas om gärningen begåtts i syfte att nå ekonomiska fördelar. Enligt utredningen avser kvalifikationsgrunden att peka ut de fall där djurs lidande har föranletts av ekonomiska motiv. Det kan, som utredningen anger, t.ex. röra

sig om en näringsidkare som avstår från att vidta olika åtgärder, t.ex. en djurhållare som avstår från att laga en utgödslingsutrustning, för att spara pengar. Djuren tvingas då vistas i gödsel, vilket kan medföra skador och lidande. Det skulle även kunna röra sig om djurhållare som anpassar antalet djur för att få så mycket ekonomiskt stöd som möjligt och på grund av detta utsätter djuren för lidande då det blir för trångt i stallarna eller för att fodret inte räcker till.

Hovrätten för Västra Sverige anser att det bör övervägas att omformulera kvalifikationsgrunden så att vikt i huvudsak läggs vid objektiva faktorer, t.ex. genom att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om gärningen inneburit betydande ekonomiska fördelar för gärningspersonen. Utredningens förslag innebär att en subjektiv faktor, gärningspersonens avsikt, ges betydelse vid gradindelningen av brottet. Hovrätten framhåller att Högsta domstolen i flera rättsfall har betonat att det i första hand är omständigheter av objektivt slag som har betydelse för placeringen av ett brott i svårhetsgrad. Subjektiva faktorer som avsikter och motiv samt graden av skuld spelar enligt hovrätten i allmänhet mindre roll för gradindelningen, men kan få betydelse för straffvärdebedömningen (se t.ex. rättsfallen NJA 2017 s. 806 och NJA 2016 s. 95).

Regeringen gör följande överväganden. Kvalifikationsgrunder är i de allra flesta fall knutna till objektiva faktorer. Det finns dock inget hinder mot att ange en subjektiv omständighet som kvalifikationsgrund. Exempelvis ska vid rubricering av barnpornografibrott som regleras i 16 kap. 10 a § brottsbalken särskilt beaktas bl.a. om brottet har begåtts i vinstsyfte. Att det rör sig om en subjektiv omständighet innebär alltså inte skäl mot att föreslå kvalifikationsgrunden. Vad *SVA* påpekar om bevisvärigheter föranleder inte en annan bedömning.

Som *SVA* framhåller kan det förekomma att gärningar som begås med ekonomiskt syfte kan anses vara av särskilt farlig art. Regeringen bedömer dock att inte alla gärningar som begåtts i syfte att nå ekonomiska fördelar är sådana att de kommer att bedömas ha varit av särskilt farlig art.

Som *Svenska Köttföretagen, Gård & Djurhälsan* och *SVA* påpekar är det sannolikt så att de allra flesta hållare av produktionsdjur driver sin verksamhet med syfte att få en ekonomisk vinning. En alltför vid tillämpning av kvalifikationsgrunden skulle därför kunna leda till att alla djurplågeribrott som begås inom lantbruksverksamhet rubriceras som grova. Regeringen anser i likhet med bl.a. *LRF* och *SSR* att inte enbart den omständigheten att en djurhållare håller djuren yrkesmässigt ska medföra att ett brott bedöms som grovt.

Lagrådet framför att det framstår som tvivelaktigt om kvalifikationsgrunden kan anses svårhetspåverkande i sådan grad att det är rimligt att framhäva den särskilt i lagtexten. Enligt *Lagrådet* ger införandet av en kvalifikationsgrund i lag uttryck för att en viss omständighet är sådan att man vid tillämpningen ofta når upp till den svårhetsnivå som motsvarar minimistraffet för det grova brottet (låt vara att en kvalifikationsgrund inte kan tillämpas som rekvisit utan alltid måste utgöra ett led i en bedömning). Mot den bakgrunden framstår det för *Lagrådet* som oklart om avsikten verkligen varit att ett syfte att uppnå ekonomiska fördelar ska ha en sådan påtaglig svårhetspåverkande effekt. Om man utgår från att det främst är uppsåtliga gärningar som kommer att bedömas som grova framstår det

t.ex. inte som givet varför ett ekonomiskt motiv ska anses vara kvalificerande i jämförelse med andra tänkbara motiv (t.ex. fall där gärningen utförs i syfte just att framkalla lidande hos djuret eller fall där gärningen sker för att gärningsmannen inte orkar ta itu med en sjukdom som djuret lider av). I vart fall framstår det som uppenbart att kvalifikationsgrunden kommer att behöva tillämpas med sådan urskillning att det kan ifrågasättas om det från systematisk synpunkt är rättvisande att ta upp den i lagtexten.

Som anges i lagrådsremissen och i likhet med vad som anförs i utredningen anser regeringen att den omständigheten att ett djurplågeribrott begåtts i syfte att uppnå ekonomiska fördelar inte ensamt bör kunna motivera att ett djurplågeribrott bedöms som grovt, om handlingen eller underlåtenheten endast har orsakat ett mer begränsat lidande. Denna kvalifikationsgrund skulle annars få ett alltför stort genomslag i förhållande till straffbestämmelsens skyddsintresse. Med hänsyn till Lagrådets synpunkter anser regeringen att den föreslagna kvalifikationsgrunden inte bör omfattas av lagförslaget. Det utesluter förstås inte att en sådan omständighet ändå kan beaktas i bedömningen av brottsrubricering eller påföljd.

5.5 Straffskala och påföljd

Regeringens förslag: Straffskalan för grovt djurplågeri ska vara fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Regeringens bedömning: Straffskalan för djurplågeri av normalgraden bör inte ändras.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser, däribland *Åklagarmyndigheten*, *Djurskyddet Sverige* och *Djurens Rätt*, är positiva till den föreslagna straffskalan. Åklagarmyndigheten framhåller att straffskalan innebär att hemliga tvångsmedel, så som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning, kan användas under förundersökningen vid riktigt allvarliga djurplågeribrott, dvs. djurplågeribrott som kan antas ha ett straffvärde som överstiger två års fängelse.

Flera remissinstanser föreslår en högre straffskala. *Linköpings tingsrätt* anser att förslaget att särbehandla grovt djurplågeri påföljdmässigt som ett artbrott inte är tillräckligt underbyggt och anser att det i stället bör övervägas att införa en straffskala där minimistraffet är ett års fängelse. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att straffskalan ska vara fängelse i lägst ett år och högst fyra år då det annars är sannolikt att de djurplågeribrott som bedöms som grova hamnar i den nedre delen av straffskalan och att påföljden inte blir fängelse. Om straffskalan blir lägst fängelse i sex månader, krävs att djurplågeri ses som ett artbrott för att presumption ska gälla för fängelse. *Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU)* anser att den föreslagna straffskalan innebär en bättre anpassning till samhällets syn på djur men vill att straffskalan skärps ytterligare till fängelse i lägst ett år och högst sex år. SLU befarar att den stora överlappningen av straffskalorna för djurplågeribrott av normalgraden och grovt brott kommer att innebära att djurplågeri av normalgraden sällan kommer att leda till mer än sex

månaders fängelse, vilket i så fall minskar nyanseringen av straffen. Det är lämpligt att införa ett högre minimistraff, fängelse i minst ett år för grovt djurplågeri. Det högre minimistraffet förtydligar att djurplågeri normalt sett är att anse som ett allvarligare brott än brott mot djurskyddslagen. SLU vill på detta sätt minska den andel brott där påföljden som döms ut är villkorlig dom i kombination med dagsböter. SLU anser att villkorlig dom och dagsböter inte är en tillräckligt kännbar påföljd för de allvarligare djurplågeribrotten av normalgraden eller för de mindre allvarliga brotten som bedöms som grovt djurplågeri. Maxstraffet för grovt djurplågeri bör vara sex år bl.a. på grund av den stress och ångest som djuret orsakar och djurets utsatta situation.

Sveriges Kattklubbars Riksförbund (SVERAK) instämmer i att en differentiering av brottets allvar behövs för att stärka djurskyddet men anser att det är olyckligt att straffskalan för brott av normalgraden ska ligga kvar på samma nivå som i dag. En skärpning av straffskalan även för brott av normalgraden skulle ge tydligare signaler om att brott mot djur är allvarligt och ska leda till stränga åtgärder från samhället.

Flera remissinstanser framhåller vikten av att regeringen uttalar sig i frågan om grovt djurplågeri är ett sådant brott som i normalfallet ska leda till fängelse (artbrott). *Hovrätten för Västra Sverige* understryker att det vore värdefullt med ett klargörande från lagstiftaren i frågan om det grova djurplågeribrottet är ett artbrott. Däremot ställer sig hovrätten tveksam till om begreppet artvärde alls bör användas i detta sammanhang. *Varbergs tingsrätt* pekar på att, för det fall grovt djurplågeribrott införs, är det av stor vikt att lagstiftaren uttalar sig kring om och i vilka fall djurplågeribrottet ska anses utgöra ett artbrott, för att skapa en större tydlighet i frågan. *Svenska Djurskyddsförbundet* anser, liksom utredningen, att lagstiftaren ska definiera under vilka omständigheter ett djurplågeri ska utgöra brott av sådan art att det finns skäl att välja fängelse som påföljd.

Flera remissinstanser, däribland *Djurskyddet Sverige*, *Se Sambandet*, *SLU* och *SVERAK*, är positiva till utredningens förslag att grovt djurplågeribrott som huvudregel bör särbehandlas påföljdmässigt som artbrott. *Åklagarmyndigheten* ställer sig också bakom utredningens förslag i denna del. För att kunna åstadkomma en reell förändring i påföljdspraxis för de allvarliga djurplågeribrotten torde det krävas mer än införandet av ett grovt brott med högre straffminimum än ett brott av normalgraden.

Andra remissinstanser är tveksamma till att grovt djurplågeri ska särbehandlas påföljdmässigt. *Sveriges advokatsamfund* anser inte att det grova djurplågeribrottet som huvudregel ska särbehandlas påföljdmässigt som ett artbrott. Fängelse är den mest ingripande påföljd som finns i svensk rätt. Vid val av påföljd ska domstolen, enligt 30 kap. 4 § brottbalken, fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Av den nämnda paragrafen framgår vilka omständigheter en domstol får beakta som skäl för fängelse, däribland brottets art. För att välja fängelse som påföljd, när straffvärdet inte överstiger ett år, ska det finnas goda och grundade skäl för det. Det saknas i stort traditionella skäl som talar för att djurplågeribrottet ska betecknas som ett artbrott. Om brott som saknar de angivna skälen börjar benämnas som artbrott föreligger det en stor risk för s.k. artbrottsinflation, vilket urvattnar systemet. Utredaren framhåller att djurplågeribrottet är svårupptäckt, vilket är ett av de traditionella skälen för att bedöma ett brott som

artbrott. De i förslaget angivna kvalifikationsgrunderna för att ett handlande ska bedömas som ett grovt djurplågeribrott är dock sådana att brotten generellt sett inte kan anses vara svåra att upptäcka. De fall av djurplågeri som däremot kan vara svårupptäckta är de som beror på oaktsamhet eller där en privatperson på grund av dåligt mående inte kan ta hand om sina husdjur. Avsikten med förslaget är sannolikt inte att påföljden för sådana brott ska vara fängelse. Enligt NJA 2006 s. 339 finns fall då djurplågeribrott kan betecknas som ett artbrott. I de enskilda fallen där domstolen anser att gärningen har ett artvärde finns alltså möjlighet att välja fängelse som påföljd. En fängelsepåföljd bör dock inte vara huvudregeln.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Straffskalan för djurplågeri av normalgraden

Straffskalan för djurplågeri är böter eller fängelse i högst två år. En höjning av straffminimum skulle således innebära att minimistraffet skulle hamna på fängelsenivå.

Enligt praxissammanställningen i utredningens betänkande (SOU 2020:7 s. 89) är det vanligaste straffet för djurplågeribrott dagsböter. Dessa brott rör ofta djurplågeri av ett enstaka djur som pågått under en begränsad tid. När det varit fråga om uppsåtliga misshandelsfall synes det inte ha uppkommit några bestående skador i de fall påföljden stannat vid dagsböter.

En höjning av straffminimum till 14 dagars fängelse skulle mot den bakgrunden innebära en mycket stor förändring i fråga om straffvärdebedömningen av brottet. Vidare skulle en höjning innebära att djurplågeri skulle skilja sig från vad som gäller för t.ex. misshandelsbrottet för vilket böter kan dömas ut för ringa misshandel. Regeringen instämmer i utredningens slutsats att en sådan genomgripande ändring av straffmätningen inte framstår som ändamålsenlig eller motiverad.

Då avsikten med reformen är att höja straffen för de allvarligaste fallen av djurplågeri och detta tillgodoses genom införandet av ett grovt brott med en strängare straffskala finns enligt regeringens bedömning inte heller skäl att höja straffmaximum för brott av normalgraden. Det är också svårt att tänka sig att det skulle förekomma djurplågeribrott med ett straffvärde som överstiger två år som inte bedöms som grovt brott. Straffskalan för brott av normalgraden bör därför vara oförändrad.

Straffskalan för grovt djurplågeri

I likhet med utredningen anser regeringen att straffskalorna för djurplågeri av normalgraden och grovt djurplågeri bör vara överlappande. Överlappningen bör dock inte vara sådan att en stor del av straffskalan inte utnyttjas i praktiken. I realiteten utgör minimistraffet för ett grovt brott ett slags maximum vid straffmätningen av ett brott av normalgraden.

Regeringen instämmer i utredningens slutsats att ett minimistraff på fängelse i sex månader kommer att innebära att allvarliga fall av djurplågeribrott möts av en skärpt straffrättslig reaktion. Ett sådant minimistraff är enligt regeringen proportionerligt i jämförelse med annan brottslighet. Till skillnad från de remissinstanser som förespråkar ett minimistraff på ett års fängelse anser regeringen att ett så högt

minimistraff innebär en alltför ingripande och oproportionerlig straffskärpning för de gärningar som bedöms som grova brott. Utredningens förslag innebär att straffskalan för det grova brottet överensstämmer med andra grova brott i brottsbalken, där straffskalan för brottet av normalgraden sträcker sig från böter till två års fängelse. Sådana brott är t.ex. ocker och olaga integritetsintrång. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att straffskalan för det grova brottet bör vara fängelse i lägst sex månader och högst fyra år, vilket även korresponderar med bl.a. grovt jaktbrott.

Påföljdsval

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2006 s. 339 funnit att djurplågeri normalt inte är ett sådant brott som i de flesta fall ska leda till fängelse (artbrott), men att det inte är uteslutet att djurplågeri under vissa omständigheter kan vara att anse som ett artbrott. Enligt Högsta domstolen skulle så kunna tänkas vara fallet om det förelegat några sådana särskilda försvårande omständigheter som avses i 29 kap. 2 § brottsbalken, som exempelvis särskild hänsynslöshet. Högsta domstolen anger även att omständigheten att gärningspersonen för att tillgodose egna intressen eftersatt intresset att motverka lidande hos djur på ett sätt som uppvisar en uppenbar likgiltighet för djurs lidande kan tala för att brottsligheten varit av sådan art att ett fängelsestraff bör utdömas. Av utredningens praxisgenomgång framgår dock att djurplågeri sällan leder till fängelse.

Utredningen anser att det föreslagna brottet som huvudregel bör särbehandlas påföljdsmissigt såsom artbrott. Regeringen konstaterar att djurplågeribrott är svåra att förebygga och upptäcka. Till skillnad från *Advokatsamfundet* bedömer regeringen att så ofta är fallet även när det handlar om gärningar som kan komma att rubriceras som grova. Det gäller även uppsåtliga gärningar. Ett djur är ofta utlämnat till och helt beroende av den som tar hand om det och kan varken slå larm om att det utsätts för vanvård eller misshandel eller vittna om vad som har hänt. Grovt djurplågeri utgör dessutom ett betydande angrepp på brottets skyddsintresse, dvs. att skydda djur från att utsättas för lidande. Advokatsamfundet framhåller att systemet kan urvattnas om fler och fler brott bedöms som artbrott. Mot bakgrund av det som anförts ovan anser regeringen dock att det är motiverat att särbehandla grova djurplågeribrott. Regeringen anser att brottslighetens art bör motivera att påföljden bestäms till fängelse även om varken straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet skulle motivera det (se 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken). Det bör emellertid vara möjligt att döma till andra påföljder och styrkan av fängelsepresumtionen bör avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

6.1 Tidigare betänkanden och propositioner

I betänkandet Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd (SOU 2006:58) redovisades den kritik som hade framförts till utredningen av kontrollmyndigheterna i fråga om straffsanktionering av överträdelser av bestämmelser i bl.a. djurskyddslagen. Kritiken bestod framförallt i att brott mot bl.a. djurskyddslagstiftningen har låg prioritet hos polis och åklagare, vilket leder till att brottsanmälningar ofta blir liggande till dess att brottet är preskriberat. Kontrollmyndigheterna hade även angett att det inte är ovanligt att förundersökningen även i tydliga fall läggs ner med hänvisning till att brott inte kan styrkas eller att gärningen bedöms som ringa, vilket medfört att kontrollmyndigheterna inte alltid ansåg det meningsfullt att anmäla överträdelser till åklagare (SOU 2006:58 s. 101).

I betänkandet konstaterades att det begås ett stort antal överträdelser mot bl.a. djurskyddslagstiftningen samt att sannolikheten för att någon som bryter mot bestämmelserna om djurskydd bestraffas är låg. Sanktionsavgiftsutredningen konstaterade att den straffrättsliga regleringen inte fungerar väl och menade att det kan ifrågasättas om straffsanktionen uppfyller gemenskapsrättens krav på att vara effektiv och avskräckande (SOU 2006:58 s. 104).

Sanktionsväxling innebär att en straffrättslig sanktion ersätts med en administrativ sanktion. Sanktionsväxling övervägdes på djurskyddsområdet även i betänkandet Ny djurskyddslag (SOU 2011:75). I betänkandet redovisades att flera instanser hade framfört önskemål till utredaren att skilja ut mindre allvarliga överträdelser mot djurskyddsbestämmelserna och beivra dessa genom sanktionsavgifter. Utredaren kom dock till slutsatsen att administrativa sanktioner inte bör införas på djurskyddsområdet. I betänkandet påpekades att en växling från straff till administrativa sanktioner skulle förflytta fokus från polis, åklagare och domstolar till kontrollmyndigheter och i praktiken innebära en avkriminalisering av vissa brott mot djurskyddsbestämmelserna. Utredaren menade att detta skulle komma att ta resurser i anspråk från kontrollmyndigheterna som är behövliga i verksamheten med djurkontroll. Utredaren fann vid en sammantagen bedömning att straffsanktioner utgör det mest effektiva sättet att bekämpa brott mot djurskyddslagen.

Det förhållandet att samtliga bestämmelser på djurskyddsområdet syftar till att förebygga djurlidande framhölls vidare som ett tungt vägande skäl mot att införa ett system med sanktionsavgifter. Det angavs även att det är problematiskt att peka ut vissa bestämmelser eller områden som skulle kunna bli aktuella för kontrollmyndigheten för att påföra en djurhållare sanktionsavgift i stället för att göra en åtalsanmälan. Enligt utredaren var de bestämmelser som skulle vara aktuella sådana som innebär mycket små risker för djurlidande, t.ex. bestämmelser om registrering, godkännande eller journalföring. Det konstaterades att sådana bestämmelser endast utgör en mycket liten del av djurskyddsbestämmelserna och att de vinster som skulle kunna uppnås därför är så begränsade att de inte väger upp de betydande konsekvenser (bl.a. i form av minskad rättssäkerhet för

djurhållarna) och det merarbete som det skulle innebära för bl.a. djurhållare och berörda myndigheter (SOU 2011:75 s. 843–844).

Enligt Straffrättsanvändningsutredningen (SOU 2013:38) framstår djurskyddsområdet som lämpligt för sanktionsväxling från straff till avgift i vissa delar, men däremot inte i sin helhet.

Sanktionsväxling har skett på livsmedels- och foderområdet. I departementspromemorian Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. (Ds 2017:5) föreslogs lagändringar när det gäller sanktionsbestämmelserna i livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter men även i djurskyddslagen. I promemorian konstaterades att överträdelser på livsmedels- och foderområdet som anmäls till åtal sällan leder till lagföring och att de upplevs ha låg prioritet hos polis och åklagare, varför utredningstiderna ofta blir långa. Allvarliga överträdelser på djurskyddsområdet prioriteras dock enligt promemorian högre, medan mindre allvarliga överträdelser även på detta område ofta tar lång tid för de rättsvårdande myndigheterna att utreda. Enligt promemorian kan detta få till följd att kontrollmyndigheten som upptäcker överträdelsen inte alltid anser det vara mödan värt att anmäla gärningen till åtal samt att kontrollmyndigheternas tillsynsverksamhet kan uppfattas som uddlös eftersom det inte alltid upplevs finnas tillräckliga instrument att beivra frekventa överträdelser (se Ds 2017:5 s. 58–59).

I promemorian konstaterades att för att syftena med reglerna på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd ska kunna uppfyllas krävs att även överträdelser av sådana regler, som kan beskrivas som mindre allvarliga, beivras effektivt. Vidare konstaterades att frekventa överträdelser av t.ex. registreringskrav och andra administrativa krav riskerar att undergräva kontrollsystemen och att det därför är angeläget att de mindre allvarliga överträdelserna kan beivras snabbt och effektivt. Mot den bakgrunden finns det enligt promemorian anledning att ifrågasätta om det nuvarande sanktionssystemet uppfyller de gemensamhetsrättsliga kraven på effektiva, proportionella och avskräckande påföljder. Ett effektivt sanktionsavgiftssystem för mindre allvarliga överträdelser tillsammans med straffbestämmelser som överensstämmer med lagstiftarens syn på allvarliga överträdelser kan således enligt promemorian innebära ett effektivare sanktionssystem på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd. Det anfördes att det därför finns skäl att bl.a. överväga om det finns anledning att beivra de mindre allvarliga överträdelserna av lagarna på nämnda områden med sanktionsavgifter i stället för med straff (se Ds 2017:5 s. 65–66).

Promemorian ledde till lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2019 och som innebär att det i livsmedelslagen respektive i lagen om foder och animaliska biprodukter har införts en bestämmelse med innehållet att regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som påbörjar en verksamhet som är registreringspliktig utan att någon anmälan om registrering har gjorts, eller brister när det gäller att uppfylla krav på journalföring eller annan dokumentation. I de nämnda lagarna har (med utgångspunkt i förslagen i promemorian) bl.a. också införts bestämmelser som anger att sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet samt att kontrollmyndigheterna beslutar om sanktionsavgifterna. Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter och uppgå till minst 1 000 och högst

100 000 kronor. Promemorian ledde inte till någon lagstiftning på djurskyddsområdet. Regeringen gjorde i stället bedömningen att frågan om att införa sanktionsavgifter i djurskyddslagen borde övervägas i ett senare sammanhang (se prop. 2017/18:165 s. 28 och prop. 2017/18:147 s. 253–254).

6.2 Sanktionsavgifter bör införas för mindre allvarliga överträdelser

Regeringens bedömning: Mindre allvarliga överträdelser på djurskyddsområdet bör avkriminaliseras och sanktioneras genom sanktionsavgifter.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor del av remissinstanserna (*länsstyrelserna i Dalarnas län, Jönköpings län, Skåne län och Värmlands län samt Svenska Djurskyddsföreningen, Svenska Kennelklubben, Varbergs tingsrätt, Djurskyddet Sverige och Åklagarmyndigheten*) är positiva till en sanktionsväxling och bedömer att en sådan kommer att innebära en mer effektiv användning av statens resurser och leda till en bättre regel efterlevnad. *Åklagarmyndigheten* pekar även på att sanktionsväxlingen underlättar i de fall då någon fysisk person inte straffrättsligt kan pekas ut och ställas till ansvar för överträdelser. *Karolinska Institutet* är generellt positivt till förslaget grundläggande syfte, att stärka djurskyddet, men önskar att det görs vissa förtydliganden om t.ex. vem som kan åläggas straff eller en sanktionsavgift när djur används inom biomedicinsk forskning samt i vilka fall sanktionsavgift kan bli aktuell.

Flera remissinstanser har invändningar mot förslaget och ifrågasätter om fördelarna överväger nackdelarna. *Gård & Djurhälsan, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska Samernas Riksförbund, Svenska Ägg, Svenska Fåravelsförbundet, Svenska Köttföretagen, Sveriges Grisföretagare och Sveriges Nötköttsproducenter* är negativa till att införa sanktionsavgifter och lyfter bl.a. fram att framåtsyftande tillsynsinsatser som t.ex. anmärkningar, förelägganden och vitesförelägganden i många fall är mer effektiva. Organisationerna framhåller vidare att förtroendet för kontrollmyndigheterna sviktar.

Bland annat *Länsstyrelsen i Västerbottens län* framhåller att djurskyddsområdet är komplext och att det i många fall krävs ingående bedömningar där flera aspekter och omständigheter ska beaktas och pekar på en risk för att det blir svårt för djurhållarna att förutse när de får en avgift eller inte.

Flera remissinstanser, däribland *Djurens rätt* och *Länsstyrelsen i Stockholms län*, framför att det finns risk för gränsdragningsproblem när kontrollmyndigheten ska avgöra om en överträdelse ska åtalansmätas eller om det ska utfärdas en sanktionsavgift med anledning av överträdelser. Remissinstanserna bedömer att det kommer att vara frekvent förekommande att det finns såväl brister i djurhållningen som uppfyller kriterierna för brott som ska anmälas till polis och åklagare som brister som ska handläggas som en sanktionsavgift. Länsstyrelsen tolkar förslaget

som att det kommer att innebära en dubbel hantering av dessa ärenden, vilket inte är effektivt.

Ett antal remissinstanser ifrågasätter om reformen kommer att innebära en effektivisering. *Länsstyrelsen i Stockholms län* är negativ till en sanktionsväxling och ifrågasätter om arbetet med att ta fram ny lagstiftning, övergångsfasen och införandet av nya rutiner på länsstyrelserna kan motiveras av de förhållandevis små effekter som sanktionsavgifter kommer att få på djurskyddsområdet. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* bedömer att antalet överklaganden kan komma att öka och att arbetet kommer att bli betydligt mer omfattande och resurskrävande för såväl kontrollmyndigheterna som för domstolarna. Länsstyrelsen befarar dessutom att det kommer att uppstå svårigheter med att driva in sanktionsavgifterna, vilket kommer att leda till ökade kostnader för ekonomisk administration. Även *Sveriges advokatsamfund* och *Växa Sverige* bedömer att effektivitetsvinsterna är begränsade, framför allt med hänsyn till att endast ett begränsat antal bestämmelser föreslås omfattas av sanktionsväxlingen och då de aktuella bestämmelserna sällan föranleder ärenden hos polis och åklagare. Advokatsamfundet pekar vidare på att undantaget för när sanktionsavgifter ska avstås är mycket allmänt hållet, vilket medför en risk för överklaganden. Vinsterna med förslaget är begränsade och väger inte upp för det avkall på rättssäkerhet och förutsägbarhet som en sanktionsväxling innebär. *Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA)* ser både för- och nackdelar med en sanktionsväxling men anser att den måste föregås av omfattande utbildningsinsatser och samordning för att bedömningarna om sanktionsavgifter ska vara likriktade och tydliga. *SVA* ser en risk för att beslut om sanktionsavgifter kommer att överklagas då de beslutas av samma myndighet som gör kontrollen. Resursvinsten riskerar därmed att bli försumbar även om rättsväsendet avlastas mål med brott av ringa grad.

Flera remissinstanser (bl.a. *länsstyrelserna i Stockholms län, Norrbottens län* och *Östergötlands län* samt *Växa Sverige*) ifrågasätter lämpligheten i att länsstyrelserna ska vara rådgivande, utöva tillsyn och utfärda sanktioner på samma område. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* avstyrker förslaget av detta skäl.

Djurens Rätt är negativ till en sanktionsväxling på djurskyddsområdet och för fram att det i och för sig är nödvändigt att också mindre överträdelse beivras i större utsträckning för att förtroendet för lagstiftningen ska kunna upprätthållas i förlängningen men att detta bör ske på andra sätt, t.ex. genom ökade resurser till kontrollmyndigheterna och rättsväsendet samt högre status för djurskyddsfrågorna generellt. En avkriminalisering kan skicka signaler om att bestämmelserna inte är så viktiga.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) ser både möjligheter och risker med sanktionsavgifter och anser att flera frågor behöver utredas vidare. SLU framför vidare att det är möjligt att införandet av sanktionsavgifter i praktiken upplevs som att lagstiftningens ”straff” har skärpts för mindre avvikelser eftersom överträdelsen ger en omedelbar kännbar konsekvens. Om konsekvenserna för större avvikelser (straffbelagda med dagsböter) blir mindre än en sanktionsavgift (vilka föreslås användas för avvikelser som är mindre allvarliga från djurskyddssynpunkt) kan systemet upplevas som ologiskt och inkonsekvent. Det förekommer att åtalsanmälningar

läggs ner på grund av att preskriptionstiden överskrids. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att det finns en risk för att medelsvåra överträdelse inte bestraffas alls, eftersom domstol inte sällan vid prövning avfärdar dessa som ringa brott, medan de lindrigare beläggs med sanktionsavgift.

Skälen för regeringens bedömning

Förutsättningar för sanktionsavgifter

I utredningens direktiv Proportionerliga och effektiva sanktioner vid brott mot djur (dir. 2018:94) anges att det kan ifrågasättas om straffsanktioner är lämpliga för att motverka mindre allvarliga överträdelse då kontrollmyndigheterna ofta avstår från att anmäla sådana överträdelse till rättsväsendet och då överträdelse dessutom sällan leder till lagföring för brott. Utredningen fick därför i uppdrag att bl.a. analysera om det är möjligt och lämpligt att avkriminalisera vissa överträdelse av de aktuella bestämmelse och ersätta straff med andra sanktioner, som vitesförelägganden eller sanktionsavgifter.

Regeringen har behandlat frågorna om när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet i förarbetena till bestämmelse om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken (prop. 1981/82:142 s. 21–26). De riktlinjer som regeringen ställde upp i detta sammanhang har behandlats av justitiekottet och antagits av riksdagen (bet. 1981/82:JuU53, rskr. 1981/82:328). Regeringen angav att sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga i fall där regelöverträdelse är särskilt frekventa eller där det föreligger speciella svårigheter att beräkna storleken på den vinst eller den besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall kan vara sådana där den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är framträdande. Vidare uttalade regeringen att sanktionsavgifter kan ersätta straff när det är fråga om regler som inte är utformade på ett sådant sätt att det finns utrymme för skönmässiga bedömningar av om en överträdelse skett och att överträdelsen i sig förutsätter uppsåt eller oaktsamhet (prop. 1981/82:142 s. 24–26). Ett system med sanktionsavgifter bör därför bara omfatta sådana överträdelse som typiskt sett är lätta att konstatera utan någon mer ingående utredning och som är klara och tydliga för den enskilde (för motsvarande resonemang, jfr prop. 2007/08:107 s. 18–19).

Svårillämpade bestämmelse och gränsdragningsproblem

Flera remissinstanser påpekar att djurskyddsområdet inte lämpar sig för sanktionsavgift då området är komplext och det i många fall krävs ingående bedömningar där flera aspekter och omständigheter ska beaktas. Vissa remissinstanser pekar vidare på att det finns risk för gränsdragningsproblem när kontrollmyndigheten ska avgöra om en överträdelse ska åtalsanmälas eller om det ska utfärdas en sanktionsavgift med anledning av överträdelsen.

Regeringen instämmer i att många bestämmelse på området inte är så lättillämpade att de lämpar sig för sanktionsväxling men bedömer att det

finns möjlighet att sortera ut vissa, mer administrativa bestämmelser, som lämpar sig väl för en sanktionsväxling. Regeringen bedömer vidare att ett system med sanktionsavgifter kan och bör utformas på ett sådant sätt att kontrollmyndigheterna inte ställs inför gränsdragningssvårigheter, bl.a. genom att bestämmelser som har mer direkt koppling till förebyggande av djurlidande inte inkluderas i sanktionsväxlingen. Regeringen bedömer att det inte utgör något större problem att kontrollmyndigheten vid en inspektion upptäcker såväl brister som ska åtalansmälas som brister som ska hanteras genom sanktionsavgift, så länge det inte finns några oklarheter kring vilka överträdelser som faller inom respektive kategori. Förändringar föreslås i avsnitt 7 i syfte att förtydliga i vilka fall kontrollmyndigheterna är skyldiga att göra en åtalsanmälan.

Effektivitet som skäl för sanktionsväxling

En majoritet av remissinstanserna har inga synpunkter på förslaget om en sanktionsväxling eller instämmer i utredningens slutsats att förslaget leder till att djurskyddsreglerna kan upprätthållas på ett mer effektivt sätt. Vissa remissinstanser ifrågasätter dock utredningens bedömning.

Som framgår ovan framför flera remissinstanser att djurskyddsområdet är komplext och att det i många fall krävs ingående bedömningar där flera aspekter och omständigheter ska beaktas. Bland annat *Länsstyrelsen i Västerbottens län* framhåller att detta leder till svårigheter för kontrollmyndigheterna att hantera överträdelserna samt innebär att deras beslut kan komma att överklagas. Av detta skäl och i linje med regeringens tidigare uttalanden om när sanktionsavgifter är lämpliga, anser regeringen att det är viktigt att inga sådana bestämmelser som kräver ingående bedömningar eller omfattande utredning bör omfattas av reformen.

Flera remissinstanser, bl.a. *Advokatsamfundet*, uppger att effektivitetsvinsterna kommer att bli mycket begränsade då endast ett mindre antal bestämmelser föreslås omfattas av sanktionsväxlingen. Att reformen omfattar ett relativt begränsat område och ett mindre antal ärenden innebär förstås en mindre effektivitetsvinst på området som helhet. Däremot kan en ökad effektivitet ändå uppnås när det gäller de överträdelser som omfattas. Det är inte osannolikt att fler överträdelser på området kan bli aktuella för sanktionsväxling framöver och då kan större effektivitetsvinster komma att uppnås.

Som bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län* påpekar kommer en reform innebära att resurser behöver läggas på arbete med omställningen. Det kommer t.ex. finnas behov av att införa nya rutiner på länsstyrelserna. Reformen kommer även innebära att länsstyrelserna får uppgiften att driva in de aktuella avgifterna.

Såväl länsstyrelsernas kostnader som eventuella kostnader för ett ökat antal överklaganden ska ses i ljuset av att dagens system på grund av prioriteringar inom rättsväsendet riskerar att leda till att en stor del av överträdelserna mot de aktuella bestämmelserna inte resulterar i någon sanktion alls. Att en stor del av överträdelserna inte leder till någon påföljd kan visserligen innebära lägre kostnader för staten, men detta kan knappast ses som ändamålsenligt eller önskvärt. Det riskerar i stället att leda till en urholkning av djurskyddsbestämmelserna och straffsystemet. I förhållande till den nuvarande ordningen där många mindre förseelser inte leder till

någon åtgärd överhuvudtaget anser regeringen att behovet av att öka trovärdigheten för sanktionssystemet talar starkt för en sanktionsväxling. Även om reformen skulle leda till ett visst mått av ökade kostnader, åtminstone initialt, leder den ändå till ett mer effektivt system. Genom att låta sanktionsväxlingen omfatta endast administrativa bestämmelser, som är lätta att konstatera, bör ökningen av länsstyrelsernas arbetsbörda och antalet överklaganden av länsstyrelsernas beslut kunna begränsas.

Länsstyrelsernas roll

Som flera remissinstanser påpekar innebär den sanktionsväxling som utredningen föreslår att länsstyrelserna kommer att vara rådgivande, utöva kontroll och utfärda sanktioner på samma område. Flera remissinstanser knutna till lantbruks- och rennäringen lyfter fram att det finns brister i förtroendet för länsstyrelserna.

Att det är samma myndighet som utövar kontroll och beslutar om eventuella sanktionsavgifter är nödvändigt för att uppnå den effektivitetsvinst som uppkommer genom att det beslutas om en sanktionsavgift i nära anslutning till att överträdelsen upptäcks. Sanktionsväxlingen bör, som redan har framhållits, begränsas till sådana överträdelser där utrymmet för bedömningar i det enskilda fallet är högst begränsat. Kontrollmyndigheterna har sakkunskap på djurskyddsområdet och fattar redan i sin nuvarande roll beslut för att komma till rätta med brister hos de djurhållare som är föremål för kontroll. Det innefattar även mycket ingripande åtgärder som t.ex. omhändertagande av djur och djurförbud. Att kontrollmyndigheten utfärdar sanktionsavgifter förekommer även på andra områden där sanktionsavgifter har införts, så som på livsmedelsområdet och miljöområdet där de kommunala nämnderna prövar frågor om sanktionsavgifter. Regeringen anser inte att det finns sådana problem med länsstyrelsernas roll eller verksamheten att det utgör skäl mot sanktionsväxling. Att förtroendet för kontrollmyndigheterna uppges vara lågt är förstås olyckligt och det bör, på samma sätt som redan görs i dag, bedrivas ett kontinuerligt arbete för att upprätthålla och vidareutveckla kvaliteten och acceptansen för kontrollen.

Konsekvenser av att avkriminalisera vissa bestämmelser

Djurens Rätt är negativa till att avkriminalisera de aktuella överträdelserna då det kan signalera att bestämmelserna om hållning och hantering av djur inte är så viktiga och anser att ett mer lämpligt sätt att komma till rätta med problemet är att öka resurserna till kontrollmyndigheterna och rättsväsendet. Regeringen konstaterar dock, som angavs i propositionen *Ett effektivare brottmålsförfarande* (prop. 1994/95:23 s. 54–56), att kriminalisering ska användas med försiktighet och att det inte är det enda och inte heller alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras till sådana förfaranden som kan leda till påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på något annat sätt. De bestämmelser som är aktuella för sanktionsväxling är framför allt av administrativ karaktär och en överträdelse av dem kan inte antas leda till att det direkt uppstår lidande eller skada för ett djur (även om riskerna för lidande och skada ökar om bestämmelserna inte efterlevs i ett längre perspektiv). Det finns samtidigt

andra bestämmelser i lagstiftningen som kan antas vara mer relevanta för att säkerställa ett sådant mer direkt skydd mot lidande eller skada. Regeringen bedömer dessutom att sanktionsavgifter är ett tillräckligt ingripande och mer ändamålsenligt medel för att sanktionera de här aktuella bestämmelserna. Det vore därför mer lämpligt från effektivitets- och resurssynpunkt om kriminalisering och straffrättsliga påföljder koncentrerades till de överträdelse som har en mer nära och direkt koppling till att förhindra att djurlidande uppstår. Sanktionsavgifter ger dessutom förutsättningar att komma åt överträdelse inom en verksamhet där det inte är möjligt att hålla en fysisk person straffrättsligt ansvarig för överträdelserna.

Regeringen konstaterar att det nuvarande systemet inte är ändamålsenligt för att motverka mindre överträdelse. Kontrollmyndigheterna avstår ofta från att anmäla sådana överträdelse till rättsväsendet. Dessutom leder anmalingarna sällan till lagföring för brott. Det är angeläget, bl.a. med beaktande av Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten, att det finns ändamålsenliga och effektiva sanktioner även för mindre allvarliga överträdelse.

SLU framhåller att införandet av sanktionsavgifter i praktiken kan upplevas som att mindre överträdelse leder till mer kännbara konsekvenser än större överträdelse (straffbelagda med dagsböter). *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att det finns en risk för att medelsvåra överträdelse inte bestraffas alls, eftersom domstol inte sällan vid prövning avfärdar dessa som ringa brott, medan de lindrigare beläggs med sanktionsavgift.

Regeringen bedömer i likhet med remissinstanserna att det kan uppstå situationer där överträdelse som är mer allvarliga från djurskydds-synpunkt än de som omfattas av sanktionsväxlingen i praktiken inte leder till någon sanktion. Det kan bero på att överträdelse av olika skäl inte prioriterats av rättsväsendet eller att det funnits svårigheter att bedöma, utreda eller föra bevisning om överträdelse. Det är viktigt att de överträdelse som ska vara fortsatt kriminaliserade når och prioriteras av rättsväsendet för att minska risken för en sådan effekt som remissinstanserna tar upp. De utmaningar som finns med lagföring av vissa överträdelse ger dock enligt regeringens bedömning inte anledning att avstå från en sanktionsväxling. Genom att rättsväsendet inte längre behöver behandla vissa mindre allvarliga överträdelse bör möjligheterna att hantera de överträdelse som ska vara fortsatt kriminaliserade förbättras.

Som flera remissinstanser påpekar kan framåtsyftande åtgärder vara väl så effektiva som sanktioner. Det finns dock ofta behov av att kombinera framåtsyftande åtgärder med tillbakaverkande sanktioner. Regeringen har tidigare bedömt och bedömer fortfarande att det på det aktuella området finns risk för att ett system utan tillbakaverkande sanktioner kan leda till ett ökat antal överträdelse. Det är därför inte lämpligt att låta de aktuella bestämmelserna omfattas endast av framåtsyftande åtgärder.

Övervägande skäl talar för en sanktionsväxling

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att de invändningar som framförs mot en sanktionsväxling inte är så starka att de väger tyngre än

den ökade effektivitet och trovärdighet hos sanktionssystemet som sanktionsväxlingen bedöms leda till. Det är viktigt att undvika en situation där respekten för djurskyddsbestämmelserna urholkas och att det uppfattas som att överträdelser kan begås utan risk för reaktioner från samhällets sida. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att mindre allvarliga överträdelser på djurskyddsområdet bör avkriminaliseras och i stället sanktioneras genom sanktionsavgifter. Däremot finns det, som angetts ovan, skäl att begränsa de bestämmelser som blir aktuella för sanktionsväxling för att undvika vissa av de problem som lyfts fram av remissinstanserna.

6.3 Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgift

Regeringens förslag: Regeringen ska bemyndigas att meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

- bryter mot bestämmelser i rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97 (djurtransportförordningen) om transporthandlingar, tillstånd, intyg och kompetensbevis, om att utse en fysisk person att ansvara för transporten, om tillgång till vissa uppgifter, om anmälan om förändringar i förhållande till tillstånd som meddelats för en transportör, om krav på navigeringssystem och bevarande och tillhandahållande av uppgifter från ett sådant system samt om krav på godkännande av transportmedel
- bryter mot bestämmelser om kompetensbevis, skyldighet att meddela den behöriga myndigheten om att djur ska avlivas och att utse djurskyddsansvarig i rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning (slaktförordningen)
- inte uppfyller krav på att lämna information om djur vid försäljning eller annan överlåtelse
- förevisar djur på cirkus och inte uppfyller krav på att föra anteckningar om verksamheten och djuren eller lämna upplysningar om verksamheten
- inte uppfyller krav på godkännande av djurparker eller liknande anläggningar innan de tas i bruk
- föder upp, förvarar, tillhandahåller eller använder försöksdjur och inte uppfyller krav på upprättande av instruktioner för sådan verksamhet, på märkning av djur, på journalföring eller på att lämna information om verksamheten.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Bemyndigandena enligt regeringens förslag har begränsats i förhållande till utredningens förslag.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser (bl.a. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Åklagarmyndigheten*) är positiva till en sanktions-

växling enligt utredningens förslag eller framför inga synpunkter på förslaget. Många remissinstanser lämnar dock synpunkter på vilka överträdelser som bör omfattas av sanktionsväxlingen. Flera remissinstanser, bl.a. *Statens jordbruksverk* och *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)*, framhåller vikten av att de överträdelser som ska leda till sanktionsavgift är tydliga och lättillämpade. *Lantbrukarnas Riksförbund*, *Svenska Ägg*, *Svenska Fåravelsförbundet* och *Svenska Samernas Riksförbund* understryker att eventuella sanktionsavgifter endast bör omfatta administrativa överträdelser av enklare karaktär.

Ett antal remissinstanser anser att en eller flera av de bestämmelser i djurtransportförordningen som föreslagits för sanktionsväxling inte lämpar sig för en sådan.

Jordbruksverket framhåller att det kan uppkomma problem med gränsdragningen mellan vad som utgör en transport som har samband med en ekonomisk verksamhet respektive en transport i samband med en hobbyverksamhet. Bedömningen varierar även mellan olika länder inom EU. Sanktionsavgifter bör därför endast användas i uppenbara fall på transportområdet.

SLU anser generellt att en sanktionsväxling kopplad till transporter är olämplig, då transporter av djur är förknippade med ekonomiska intressen. Ekonomiska incitament är en av de aspekter som ska beaktas vid grovt djurplågeri. En sanktionsväxling kopplad till transporter är därför olämplig. *SLU* pekar särskilt på att sanktionsväxling avseende artikel 6.5 är olämplig då brist på kompetens kan medföra mycket allvarliga effekter på djurvälfaerden.

Djurens rätt pekar ut överträdelser av artikel 5 om krav på planering av djurtransport, artikel 6.2 om anmälan av förändringar i en planerad transport, artikel 6.4 om utbildningskrav, artikel 6.5 om kompetensbevis, artikel 6.6 om krav på medföljande skötare, artikel 7 om förhandsinspektion och godkännande av transportmedel, artikel 8.2 om djurhållares kontroll vid omlastningsplats eller bestämmelseort samt artikel 9.2 om krav på ansvarig för driften av en uppsamlingscentral som olämpliga för sanktionsväxling då brister enligt dessa bestämmelser kan leda till oerhört allvarliga konsekvenser för djuren.

Flera remissinstanser anser att en eller flera av de bestämmelser i slaktförordningen som föreslås för sanktionsväxling är olämpliga för en sådan. *Djurens rätt* anser att överträdelser av artikel 5 om kontroll av bedövning, artikel 6 om standardrutiner, artikel 7 om kompetensnivå och kompetensbevis, artikel 8 om bruksanvisningar för fixerings- och bedövningsutrustning, artikel 9 om användning av fixerings- och bedövningsutrustning, artikel 14 om slakteriers utformning, konstruktion och utrustning, artikel 16 om övervakningsförfaranden i slakterier, artikel 17 om djurskyddsansvarig och artikel 19 om nödavlivning är olämpliga för sanktionsväxling då brister enligt dessa bestämmelser kan leda till oerhört allvarliga konsekvenser för djuren. *Livsmedelsverket* framhåller att brister avseende bedövning och användning av fixerings- och bedövningsutrustning kan medföra allvarliga konsekvenser för djurskyddet. Det kan därför ifrågasättas om sanktionsväxling är lämplig för denna typ av brister. *SLU* anser att det är olämpligt att straffväxla för avsaknad på kompetensbevis i samband med slakt då detta kan innebära mycket allvarliga effekter på djurvälfaerden. Detsamma gäller för kontroll

av bedövning och brister i användningen av fixerings- och bedövningsutrustning.

Livsmedelsverket pekar på att Livsmedelsverkets officiella veterinärer och officiella assistenter utövar vissa djurskyddskontroller enligt slaktförordningen. Livsmedelsverket framhåller vidare att kontroll vid import från tredje land är det enda kontrollansvar som verket har enligt djurskyddsförordningen (2019:66), utöver de kontroller som utförs av officiella veterinärer och officiella assistenter på slakterier. Brister i importintyg brukar i dagsläget hanteras genom att åtgärder vidtas för den aktuella sändningen som t.ex. destruktion eller återsändning, vilket oftast leder till ekonomiska konsekvenser för importören. Vid behov går det även att komplettera dessa åtgärder med framåtsyftande åtgärder som förelägganden. Att införa sanktionsavgifter för dessa brister avviker från den hantering som sker av alla de övriga intyg som Livsmedelsverket hanterar vid import. Det kan därmed upplevas som oproportionerligt för livsmedelsföretagaren att det införs sanktionsavgifter endast för djurskyddsbrister när det gäller importintygen. Hanteringen av dessa sanktionsavgifter riskerar dessutom att bli administrativt betungande för myndigheten då de endast skulle gälla för dessa intyg. Livsmedelsverket anser därför att brister avseende intyg vid import från tredjeländer inte bör omfattas av sanktionsavgifter. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* ser ett behov av att klargöra vilken myndighet som ansvarar för att utfärda sanktionsavgifter vid en officiell veterinärs kontroll på slakteri. Länsstyrelsen noterar att utredningen verkar utgå från att det som kontrolleras vid slakterier huvudsakligen ligger inom länsstyrelsens kontrollansvar. De officiella veterinärerna har betydligt större möjlighet att upptäcka dessa brister än vad länsstyrelserna har.

Jordbruksverket anser inte att bestämmelserna om standardrutiner på slakterier är så klara och entydiga att de lämpar sig för en sanktionsväxling.

SLU framhåller att det generellt är olämpligt att sanktionsväxla på slaktområdet då det är förknippat med ekonomiska intressen.

SLU anser inte heller att det är lämpligt att villkor för eller förbud mot överlåtelse/försäljning av djur ska bli föremål för sanktionsavgift. Detta eftersom ett sådant förbud kan bygga på ett beslut om att t.ex. upphöra med en tillståndspliktig verksamhet. Det riskerar att leda till förvirring om hur ett sådant ärende ska hanteras.

SLU anser vidare att överträdelser av förbudet mot att kosmetiska slutprodukter testas på djur inte lämpar sig för sanktionsväxling då förbudet innebär ett skydd mot lidande som kan anses onödigt.

Djurens Rätt instämmer inte i utredningens bedömning att överträdelser av bestämmelser som täcks av 10 kap. 4 och 5 §§ djurskyddslagen är att anse som mindre allvarliga och att de typiskt sett inte leder till allvarliga konsekvenser för djurens välbefinnande. Organisationen bedömer att vissa av dessa överträdelser tvärtom kan leda till oerhört allvarliga konsekvenser för djuren, t.ex. överträdelser av bestämmelser i djurtransportförordningen, slaktförordningen och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009 om kosmetiska produkter (kosmetikaförordningen).

Flera remissinstanser (*Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län* och *Polismyndigheten*) menar att det finns ytterligare

bestämmelser som lämpar sig för sanktionsväxling eller att det bör utredas om fler bestämmelser på djurskyddsområdet kan vara lämpliga för en sanktionsväxling.

Skälen för regeringens förslag

Bestämmelser som är lämpliga för sanktionsväxling

Som nämns i avsnitt 6.2 är det huvudsakliga skälet för att införa sanktionsavgifter att uppnå en effektivisering, dvs. att fler regelöverträdelser än i dag ska beivras. Sanktionssystemet bör därför bygga på kriterierna enkelhet, tydlighet, schablonisering och snabb handläggning. Detta innebär att sanktionsavgifter bör komma i fråga för lätt konstaterbara överträdelser för vilka utredningsunderlaget är begränsat. Av samma skäl bör avgift inte komma i fråga om mer ingående bedömningar behöver göras. Reglerna ska vara utformade på sådant sätt att det inte finns utrymme för olika tolkningar av dem. Överträdelserna bör vidare vara sådana att det typiskt sett inte krävs en ingående prövning av om gärningen har begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet.

Behovet av en sanktionsväxling kan vidare generellt anses som störst för överträdelser som sker med viss frekvens, men som inte är prioriterade inom det straffrättsliga systemet. Detta för att systemet med sanktionsöverträdelser faktiskt ska leda till en sådan effektivisering som motiverar reformen.

Urvalet av bestämmelser måste också ske med beaktande av att sanktionssystemet inte får uppfattas som godtyckligt. Om en viss överträdelse som ger allvarliga konsekvenser kan straffas, medan en liknande överträdelse i stället faller inom sanktionsavgiftssystemet, finns risk för att förtroende för regelverket urholkas. För att undvika gränsdragningsproblem bör de överträdelser som ska omfattas avkriminaliseras. Det bör därför vara fråga om mindre allvarliga överträdelser som sällan leder till allvarliga konsekvenser. Överträdelser som typiskt sett leder till att djur orsakas lidande bör inte omfattas av sanktionsväxlingen.

Även om en enskild överträdelse kan vara lätt att konstatera kan det vara förenat med svårigheter att avgöra inom ramen för vilken straffbestämmelse i djurskyddslagen som överträdelserna faller. Ett djur kan exempelvis ha hållits i ett utrymme som inte uppfyller de måttangivelser och andra specifika krav som finns i Jordbruksverkets föreskrifter, vilket är straffbelagt med böter genom 10 kap. 5 § djurskyddslagen. Samma gärning skulle, i vart fall om det handlar om större avvikelser, också kunna ses som en överträdelse av kravet i 2 kap. 6 § första stycket djurskyddslagen på att förvaringsutrymmen ska ge djuren utrymme att kunna röra sig obehindrat och därmed omfattas av straffbestämmelsen i 10 kap. 1 §. I dagsläget hanteras denna gränsdragningsfråga inom ramen för åtal eller av domstol för det fall åklagaren väljer att väcka talan för ett brott enligt en viss bestämmelse i första hand och för brott enligt en annan i andra hand. Om en av bestämmelserna skulle komma att beivras med sanktionsavgift i stället för straff, ges gränsdragningsproblematiken ytterligare en dimension eftersom överträdelserna skulle kunna leda till olika sanktioner.

I ett system med sanktionsavgifter är det vanligen kontrollmyndigheten som ska besluta om sanktionsavgift vid överträdelse av gällande regelverk på området. När det gäller djurskyddsområdet skulle en sanktionsväxling avseende bestämmelser som innefattar den beskrivna gränsdragningsproblematiken innebära betydande svårigheter för den enskilda kontrollmyndigheten att avgöra dels vilken bestämmelse som överträdelsen sorterar in under, dels vilken påföljd som kan bli aktuell. Myndigheten ställs alltså inför frågan om det rör sig om en överträdelse av djurskyddslagens regelverk, som innebär att en åtalsanmälan ska göras, eller om det är en överträdelse av en regel i det övriga regelverket på området, som ska leda till att en sanktionsavgift påförs. Denna problematik innebär också stora svårigheter för den enskilde att förutse vilken sanktion som kan bli aktuell för en viss överträdelse. För att undvika denna gränsdragningsproblematik bör, som utredningen anger, bestämmelser för vilka denna problematik föreligger inte bli föremål för sanktionsväxling. Detta innebär en betydande begränsning av antalet gärningar som kan bli föremål för sanktionsväxling.

Som framgår ovan anser regeringen att djurskyddsområdet innehåller bestämmelser som lämpar sig väl för en sanktionsväxling och att en sådan skulle bidra till ett mer effektivt system. Samtidigt är det tydligt att en sanktionsväxling på djurskyddsområdet inte är oproblematisk. Ett problem som ofta lyfts fram är att bestämmelserna på området i många fall är svåra att tillämpa. Det handlar om bestämmelser som kräver svåra juridiska eller skönmässiga bedömningar eller omfattande utredning. Det är också ett regelverk som omfattar många bestämmelser som kan vara överlappande, vilket kan leda till gränsdragningsproblematik. Vidare är överträdelser av många av bestämmelserna på området allvarliga då de leder till djurlidande. Kontrollmyndigheterna ställer sig också frågande kring hur de ska kunna hantera de nya arbetsuppgifterna utan ökade resurser. Mot denna bakgrund anser regeringen att en sanktionsväxling på djurskyddsområdet i nuläget endast bör omfatta de bestämmelser som framstår som uppenbart lämpliga för sanktionsväxling. Detta utesluter inte att det skulle kunna bli aktuellt att i framtiden, när systemet har etablerats, införa sanktionsavgifter för fler överträdelser.

Djurtransportförordningen

Djurtransportförordningen reglerar transport av levande djur inom EU. Den innehåller regler om bl.a. utrymmen, transporttid, tillgång till foder och vatten samt ventilation under transporter av djur. I artikel 1 anges att förordningen ska tillämpas på transport av levande ryggradsdjur inom gemenskapen. Den ska inte tillämpas på djurtransporter som inte har samband med en ekonomisk verksamhet och inte heller på djurtransporter som på veterinärs inrådan företas direkt till eller från veterinärmottagning eller klinik. För vissa kortare transporter eller transporter i vissa områden gäller endast vissa allmänna villkor. Förordningen ställer vidare upp särskilda krav för långa transporter. Dessa definieras i artikel 2 m som ”befordran som överskrider åtta timmar från den tidpunkt då det första djuret i sändningen flyttas”. Medlemsstaterna får enligt artikel 1.3 vidta strängare nationella åtgärder som syftar till att förbättra djurens

välbefinnande under transporter som endast äger rum på deras territorium eller under sjötransporter från deras territorium.

Jordbruksverket framhåller att det kan uppkomma problem med gränsdragningen mellan vad som utgör en transport som har samband med en ekonomisk verksamhet och vad som bedöms vara en transport i samband med en hobbyverksamhet. Bedömningen varierar även mellan olika länder inom EU. Sanktionsavgifter bör därför endast användas i uppenbara fall på transportområdet. Regeringen instämmer i att det finns vissa svårigheter i bedömningen. Problematiken när det gäller transportförordningens tillämpningsområde är dock inte så stor att den inte kan hanteras inom ramen för ett system med sanktionsavgifter. Med rätt stöd finns bra förutsättningar för att länsstyrelserna ska kunna hantera gränsdragningsfrågorna. Stödet kan bestå av vägledningar, utbildningsinsatser etc. från *Jordbruksverket*, som har en viktig roll i att underlätta för länsstyrelserna vid tillämpningen. Det är inte möjligt att begränsa sanktionsväxlingen på transportområdet till fall som inte berörs av problematiken då bedömningen att en transport sker i samband med ekonomisk verksamhet är en grundförutsättning för att förordningen över huvud taget ska vara tillämplig.

SLU anser generellt att en sanktionsväxling kopplad till transporter är olämplig, då transporter av djur är förknippade med ekonomiska intressen. Ekonomiska incitament är en av de aspekter som ska beaktas vid grovt djurplågeri. Enligt regeringen utgör inte det förhållandet att överträdelser kan ske av ekonomiska skäl något hinder mot en sanktionsväxling för mindre allvarliga överträdelser. Tvärtom kan sanktionsavgifter vara ett mer verkningfullt sätt att komma tillrätta med sådana överträdelser som begås i syfte att uppnå ekonomisk vinning, eftersom det gör det enklare att faktiskt bemöta överträdelser med en sanktion. De överträdelser som i dag kan straffas med böter leder inte alltid till att böterna döms ut. I detta sammanhang är också sanktionsavgiftens storlek av betydelse och regeringen återkommer i avsnitt 6.8 till den frågan.

Förordningen innehåller ett antal bestämmelser som faller under tillämpningsområdet för 10 kap. 4 § djurskyddslagen, och som således får anses mindre allvarliga än de som sorterar under 10 kap. 3 § djurskyddslagen. I utredningen pekas följande bestämmelser ut som lämpliga för sanktionsväxling:

- artikel 4 om transporthandlingar
- artikel 5 om krav på planering av djurtransporter
- artikel 6 med regler för transportörer (med undantag för 6.3 och 6.7)
- artikel 7 om förhandsinspektion och godkännande av transportmedel
- artikel 8.2 om kontroll av djur som anländer till en omlastningsplats eller bestämmelseort och om färdjournal
- artikel 9.2 om utbildnings- och informationskrav och krav på arbetsordning beträffande personal vid uppsamlingscentraler.

I artikel 4 finns krav på transporthandlingar och det anges vad som måste framgå av dessa. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att bestämmelsen är lämplig för sanktionsväxling och att den bör omfattas av en sådan.

I artikel 5 finns krav på planering av djurtransporten. Av artikel 5.1 framgår att en person endast får ingå avtal om djurtransport eller lägga ut

djurtransport på underentreprenad med transportörer som har tillstånd enligt förordningen. Enligt artikel 5.2 ska transportörer utse en fysisk person att ansvara för transporten och se till att uppgifter om planering, genomförande och slutförande av den del av befordran som de kontrollerar alltid finns att tillgå. Enligt artikel 5.3 ska organisatörer göra vissa kontroller vid varje befordran. Artikel 5.4 innehåller krav på att följa bestämmelserna om färdjournal enligt bilaga II i förordningen vid långa transporter. *Djurens rätt* framför att artikel 5 är olämplig för sanktionsväxling då brister kan leda till oerhört allvarliga konsekvenser för djuren. Regeringen bedömer dock inte att bestämmelserna i sig är så direkt förknippade med en risk för djurlidande eller bristande djurvälstånd att de är olämpliga för sanktionsväxling av det skälet. Avsaknad av exempelvis tillstånd eller att en ansvarig person för transporten innebär inte i sig att djuren behöver ha utsatts för en bristfällig hantering. Det finns ett flertal andra bestämmelser i djurtransportförordningen och i den lagstiftning som kompletterar förordningen om den konkreta hanteringen av djuren som ger ett mer direkt skydd mot lidande eller skada. För det fall överträdelser av sådana bestämmelser om hanteringen av djuren leder till djurlidande kan handlandet t.ex. prövas mot bestämmelsen om djurplågeri i brottsbalken. Skulle alltså en transportör som saknat tillstånd samtidigt, genom överträdelse av andra bestämmelser, ha orsakat djuren lidande under en transport, kan straffrättsligt ansvar komma i fråga för den gärningen. Den som ingått avtal med en transportör som inte har det tillstånd som krävs bör dessutom åläggas en sanktionsavgift. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att artikel 5.1 och 5.2 är lämpliga för sanktionsväxling. Regeringen bedömer dock att artikel 5.3 och 5.4 inte är tillräckligt lättillämpade för att vara lämpliga för en sanktionsväxling. Exempelvis innehåller artikel 5.3 ett krav på att se till att djurens välbefinnande inte äventyras. En bedömning av om så har skett eller inte ger stort utrymme för tolkning. Artikel 5.4 innehåller en hänvisning till bestämmelserna om färdjournal enligt bilaga II till förordningen. Bilagan innehåller ett antal bestämmelser och är enligt regeringen inte tillräckligt lättillämpad för att bestämmelsen ska vara lämpliga för sanktionsväxling. Artikel 5.3 och 5.4 bör därför inte omfattas av en sanktionsväxling.

Artikel 6 innehåller regler som gäller för transportörer. Artikel 6.1 innehåller krav på tillstånd för den person som ska agera transportör samt krav på att en kopia av tillståndet tillhandahålls den behöriga myndigheten under djurtransporten. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att artikel 6.1 är lämplig för sanktionsväxling och att den bör omfattas av en sådan.

Artikel 6.2 innebär krav på att transportörer ska anmäla eventuella förändringar i förhållande till information som redan lämnats. *Djurens rätt* framför att artikel 6.2 är olämplig för sanktionsväxling då brister kan leda till oerhört allvarliga konsekvenser för djuren. Till skillnad från Djurens rätt och i likhet med vad som anges i fråga om artikel 5 anser regeringen inte att det finns något sådant direkt samband mellan överträdelse av bestämmelserna och djurlidande att dessa inte skulle lämpa sig för sanktionsväxling. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att artikel 6.2 är lämplig för sanktionsväxling och att den bör omfattas av en sådan.

Artikel 6.4 innehåller krav på att transportörer ska anförtro djurhanteringen till personal som har fått utbildning om tillämpliga bestämmelser enligt bilagorna I och II till förordningen. Bilagorna innehåller en mängd tekniska föreskrifter och krav på färdjournal. Enligt regeringen kan det uppstå svårigheter med att utreda och bevisa vilken utbildning en person har gått igenom. Regeringen bedömer därför att bestämmelsen inte är tillräckligt lättillämpad för att lämna sig för en sanktionsväxling. Den bör därför inte omfattas av en sanktionsväxling.

Artikel 6.5 innehåller regler om kompetensbevis för förare respektive skötare i fråga om vägfordon för transport av tama hästdjur eller tamdjur av nötkreatur, får, getter, svin eller fjäderfä. *Djurens rätt* och *SLU* bedömer att bestämmelsen är olämplig för sanktionsväxling då brister kan leda till oerhört allvarliga konsekvenser för djuren. I likhet med när det gäller artikel 5 anser regeringen dock inte att en överträdelse av bestämmelsen om kompetensbevis i sig innebär sådana direkta risker för djurens välfärd att den är olämplig för sanktionsväxling. Om föraren eller skötaren på grund av bristande kompetens överträder andra bestämmelser om hantering av djur vid transport kan straff för denna gärning fortsatt dömas ut. Regeringen instämmer i stället i utredningens bedömning att kravet på kompetensbevis är lämpligt för sanktionsväxling och att det bör omfattas av en sådan.

Artikel 6.6 reglerar krav på att en skötare följer med vid varje sändning av djur. Undantag från kravet på medföljande skötare kan göras i det fall djuren transporterats i behållare som uppfyller vissa krav. Behållaren ska vara säkrad, adekvat ventilerad och vid behov försedd med foder och vatten. Foder och vatten ska finnas i en behållare som inte kan vältras och ska finnas i tillräcklig mängd för en befördran som varar dubbla den förväntade transporttiden. Regeringen bedömer att möjligheterna till undantag innehåller flera moment för vilka det finns ett relativt stort mått av bedömningsutrymme. Regeringen anser därför att bestämmelsen inte är lämplig för sanktionsväxling och att den inte bör omfattas av en sådan.

Artikel 6.8 innebär krav på att transportörer i samband med djurtransporten, ska tillhandahålla den behöriga myndigheten det intyg om godkännande som avses i artikel 18.2 eller artikel 19.2 i förordningen.

Enligt artikel 6.9 ska transportörer vidare under vissa förutsättningar använda sig av ett sådant navigeringssystem som avses i punkt 4.2 i kapitel VI i bilaga I i förordningen. Journalerna från navigeringssystemet ska bevaras under minst tre år och på begäran ställas till den behöriga myndighetens förfogande. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att bestämmelserna i artikel 6.8 och 6.9 är lämpliga för sanktionsväxling och att den bör omfattas av en sådan.

Artikel 7 innehåller krav på förhandsinspektion och godkännande av transportmedel. Kravet gäller för långa djurtransporter på väg och för vissa transporter med fartyg. *Djurens rätt* anser att artikel 7 är olämplig för sanktionsväxling då en överträdelse kan leda till oerhört allvarliga konsekvenser för djuren. I likhet med vad som anges när det gäller artikel 5 och artikel 6.5 anser regeringen dock inte att en överträdelse av bestämmelsen i artikel 7 i sig innebär sådana risker för djurlidande att den är olämplig för sanktionsväxling. Regeringen instämmer i stället i utredningens bedömning att bestämmelsen är lämplig för en sanktionsväxling och att den bör omfattas av en sådan.

Artikel 8.2 rör krav på att djurhållare ska kontrollera alla djur som anländer till en omlastningsplats eller en bestämmelseort för att fastställa om djuren är eller varit föremål för lång transport mellan medlemsstaterna och med tredjeland. Vid långa transporter av vissa kategorier av djur ska djurhållare följa bestämmelserna om färdjournal enligt bilaga II i förordningen. I likhet med vad som angetts ovan rörande artikel 5.4 bedömer regeringen att bestämmelserna om färdjournal i bilaga II i förordningen inte är tillräckligt lättillämpade för att den aktuella bestämmelsen ska lämpa sig för en sanktionsväxling. Bestämmelsen bör därför inte omfattas av en sanktionsväxling.

Artikel 9.2 innehåller krav på den som svarar för driften av en uppsamlingscentral och som är godkänd enligt gemenskapens veterinär-lagstiftning. I bestämmelsen finns bl.a. krav på utbildning för personal som anförtros hanteringen av djur och krav på att lämna regelbunden information om uppgifter och skyldigheter till personer som får tillträde till uppsamlingscentralen. Regeringen bedömer att bestämmelsen innehåller vissa moment där det finns utrymme för tolkning. I fråga om utbildningskraven skulle dessutom kunna uppstå bevisproblem. Regeringen anser därför att bestämmelsen inte är lämplig för sanktionsväxling och att den inte bör omfattas av en sådan.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att överträdelser av följande artiklar bör omfattas av sanktionsväxlingen:

- artikel 4 om transporthandlingar
- artikel 5.1 om krav på att endast ingå avtal om djurtransport med den som har tillstånd
- artikel 5.2 om att transportörer ska utse en fysisk person att ansvara för transporten och se till att uppgifter om planering, genomförande och slutförande av den del av befordran som de kontrollerar alltid finns att tillgå
- artikel 6.1 om krav på tillstånd
- artikel 6.2 om krav på anmälan av ändrade förhållanden
- artikel 6.5 om kompetensbevis
- artikel 6.8 om intyg
- artikel 6.9 om navigeringssystem
- artikel 7 om förhandsinspektion och godkännande av transportmedel.

Slaktförordningen

Slaktförordningen syftar till att förbättra skyddet av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning genom inrättandet av standardrutiner för att garantera att djur förskonas från smärta, plåga eller lidande som kan undvikas. Förordningen gäller enligt artikel 1.1 avlivning av djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn, päls eller andra produkter samt avlivning av djur vid besättningsavlivning och därmed sammanhängande verksamhet. Med besättningsavlivning avses enligt artikel 2 n en process för avlivning av djur av folkhälso-, djurhälso-, djurskydds- eller miljöskäl under tillsyn av den behöriga myndigheten. Från förordningens tillämpningsområde undantas enligt artikel 1.3 djur som avlivas under vetenskapliga experiment som utförs under tillsyn av en behörig myndighet, under jakt och fiske eller under kultur- eller

sportevenemang samt fjäderfå, kaniner och harar som av ägaren slaktas utanför ett slakteri för privat konsumtion i hemmet.

SLU framhåller att det generellt är olämpligt att sanktionsväxla på slaktområdet då det är förknippat med ekonomiska intressen. I likhet med vad som anges ovan när det gäller transportområdet anser regeringen inte att detta utgör ett skäl mot sanktionsväxling. Tvärtom kan sanktionsavgifter vara ett mer verkningsfullt sätt att komma tillrätta med sådana överträdelse som begås i syfte att uppnå ekonomisk vinning, eftersom det gör det enklare att faktiskt bemöta överträdelse med en sanktion. De överträdelse som i dag kan straffas med böter leder inte alltid till att böterna döms ut. I detta sammanhang är också sanktionsavgiftens storlek av betydelse och regeringen återkommer i avsnitt 6.8 till den frågan.

Livsmedelsverket framhåller att Livsmedelsverkets officiella veterinärer och officiella assistenter utövar vissa djurskyddskontroller på slakterier men att de åtgärder som de officiella veterinärerna och assistenterna får vidta vid brister är begränsade. Även *Länsstyrelsen i Dalarnas län* uppmärksammar detta och efterlyser ett klagörande av vilken myndighet som är ansvarig för att utfärda sanktionsavgifter vid offentlig veterinärs kontroll på slakteri.

Regeringen konstaterar i likhet med Livsmedelverket att det är länsstyrelsen som är kontrollmyndighet på slakterierna. Skulle överträdelse upptäckas av de officiella veterinärerna får dessa rapportera till länsstyrelsen som får utfärda en sanktionsavgift om det finns förutsättningar för det. Regeringen bedömer inte att detta innebär något problem i fråga om de administrativa överträdelse som regeringen föreslår ska omfattas av en sanktionsväxling.

I utredningen pekas följande bestämmelser i förordningen ut som lämpliga för sanktionsväxling:

- artikel 5 om kontroll av bedövning
- artikel 6 om standardrutiner i syfte att säkra behörig avlivning av djur
- artikel 7 om kompetensnivå och kompetensbevis för personer som utför avlivning av djur och därmed sammanhängande verksamhet
- artikel 8 om bruksanvisningar
- artikel 9 om användning av fixerings- och bedövningsutrustning (med undantag för 9.3)
- artikel 12 om import från tredje länder
- artikel 14 om slakteriers utformning
- artikel 16 om krav på övervakningsförfaranden i slakterier
- artikel 17 om djurskyddsansvarig
- artikel 19 om nödavlivning.

Artikel 5 rör kontroll av bedövning vid avlivning. *Djurens rätt*, *Livsmedelsverket* och *SLU* invänder att bestämmelsen är olämplig för sanktionsväxling då en överträdelse kan leda till allvarliga konsekvenser för djuren. Regeringen instämmer i remissinstansernas synpunkter och anser att bestämmelsen inte bör omfattas av en sanktionsväxling.

Artikel 6 rör standardrutiner för slakterier. Det rör sig t.ex. om rutiner för bedövning inför en avlivning. *Jordbruksverket* anger att bestämmelserna inte är så klara och entydiga att de lämpar sig för en sanktionsväxling. *Djurens rätt* anser att bestämmelsen är olämplig för sanktionsväxling då en överträdelse kan leda till allvarliga konsekvenser

för djuren. Regeringen instämmer i Jordbruksverkets synpunkt och anser därför att artikel 6 om standardrutiner bör undantas från en sanktionsväxling.

Artikel 7 rör kompetensnivå och kompetensbevis för personer som utför avlivning av djur och därmed sammanhängande verksamhet. Artikel 7.1 innebär att avlivning endast får utföras av personer som har lämplig kompetensnivå för att göra detta och utan att djuren orsakas sådan smärta, plåga eller lidande som kan undvikas. *Djurens rätt* har invänt att artikel 7.1 inte bör omfattas av en sanktionsväxling då en överträdelse kan leda till allvarliga konsekvenser för djuren. Regeringen konstaterar att en överträdelse av det andra ledet i bestämmelsen kommer att leda till djurlidande. Dessutom kan det vara svårt att avgöra vilken smärta, plåga eller lidande som hade kunnat undvikas. Regeringen bedömer därför att bestämmelsen inte bör omfattas av en sanktionsväxling.

Artikel 7.2 innebär krav på att vissa steg i slaktprocessen utförs av en person som innehar kompetensbevis enligt artikel 21 i förordningen. Artikel 7.3 innehåller krav på kompetensbevis för en person som ska närvara och overse avlivning av pälsdjur samt ett krav på att företagare som har pälsfarmer i förväg ska meddela den behöriga myndigheten när djur ska avlivas. *Djurens rätt* har angett att dessa bestämmelser är olämpliga för sanktionsväxling då en överträdelse kan leda till allvarliga konsekvenser för djuren. Även *SLU* har framfört att bestämmelserna inte bör omfattas av en sanktionsväxling då avsaknad av kompetensbevis kan innebära mycket allvarliga konsekvenser för djurskyddet. I likhet med vad som framförs ovan om sanktionsväxling i fråga om bl.a. artikel 6.5 i djurtransportförordningen bedömer regeringen att en överträdelse av bestämmelserna om kompetensbevis och anmälan om avlivning inte i sig innebär sådana direkta risker för djurens välfärd och djurlidande att dessa skulle vara olämpliga för sanktionsväxling av den anledningen. Regeringen instämmer i stället i utredningens bedömning att bestämmelserna är lämpliga för sanktionsväxling och att de bör ingå i en sådan.

Artikel 8 innebär att produkter som saluförs eller annonseras ut som fixerings- eller bedövningsutrustning endast får säljas när de åtföljs av lämpliga bruksanvisningar på ett sätt som garanterar optimala förhållanden för djurskydd. Tillverkarna ska även offentliggöra dessa anvisningar via internet. *Djurens rätt* har invänt att bestämmelsen inte är lämplig för sanktionsväxling då en överträdelse kan leda till allvarliga konsekvenser för djuren. Regeringen bedömer att bestämmelsen innehåller vissa moment som ger utrymme för bedömning, t.ex. i fråga om vad som utgör optimala förhållanden för djurskydd. Regeringen bedömer därför att bestämmelsen inte är lämplig för sanktionsväxling och att den inte bör omfattas av en sådan.

Artikel 9 innehåller krav på användning av fixerings- och bedövningsutrustning. Det handlar t.ex. om att sådan utrustning ska underhållas och kontrolleras samt att lämplig reservutrustning ska finnas på plats. *Djurens rätt*, *Livsmedelsverket* och *SLU* anser att bestämmelsen är olämplig för sanktionsväxling på grund av risken för effekter på djurvälfaerden. Livsmedelsverket och *Länsstyrelsen i Dalarnas län* påpekar vidare att officiella veterinärer och officiella assistenter utövar vissa djurskydds-kontroller på slakterier. Om sanktionsavgifter införs för kontroller av bedövning och användning av fixerings- och bedövningsutrustning är det

fortfarande länsstyrelserna som är behöriga kontrollmyndigheter, samtidigt som det är veterinärerna och assistenterna på slakterierna som upptäcker bristerna. Det kan därför ifrågasättas om sanktionsväxling är lämplig för dessa två brister. Regeringen instämmer i remissinstansernas synpunkter och anser att bestämmelsen är olämplig för sanktionsväxling då en överträdelse ofta kan leda till djurlidande och överlappa med andra, allvarligare överträdelser. Vidare finns det moment i bestämmelsen som ger utrymme för tolkning. Regeringen bedömer därför att bestämmelsen inte bör omfattas av en sanktionsväxling.

Artikel 12 innehåller krav vid import från tredjeländer. *Livsmedelsverket* invänder att det är Livsmedelsverket som tillämpar denna bestämmelse och att det är mindre lämpligt att endast en av de bestämmelser om importintyg som myndigheten hanterar blir föremål för sanktionsväxling. Regeringen instämmer i denna invändning och bedömer därför att bestämmelsen inte bör omfattas av en sanktionsväxling.

Artikel 14 innehåller krav på slakteriers utformning, konstruktion och utrustning. *Djurens rätt* framför att artikeln inte är lämplig för sanktionsväxling då en överträdelse kan leda till allvarliga konsekvenser för djuren. Regeringen instämmer i att bestämmelsen är olämplig för en sanktionsväxling också på grund av att den innehåller delar som ger ett betydande utrymme för olika bedömningar. Ett exempel på ett sådant moment är att ventilationssystem ska utformas, konstrueras och underhållas så att djurens välbefinnande ständigt kan garanteras. Bestämmelsen bör därför inte omfattas av en sanktionsväxling.

Artikel 16 innehåller krav på övervakningsförfaranden i slakterier. *Djurens rätt* invänder att bestämmelsen inte är lämplig för sanktionsväxling då en överträdelse kan leda till allvarliga konsekvenser för djuren. Regeringen bedömer att bestämmelsen inte är lämplig för sanktionsväxling, i första hand på grund av att den inte är tillräckligt lättillämpad. Av 16.1 framgår att företagarna ska inrätta och tillämpa lämpliga övervakningsförfaranden i slakterier. Ordet lämpliga ger ett stort utrymme för bedömningar. Bestämmelsen bör därför inte omfattas av en sanktionsväxling.

Artikel 17 innehåller bestämmelser om djurskyddsansvarig. Enligt artikel 17.1 ska företagarna utse en djurskyddsansvarig för varje slakteri som ska bistå dem med att se till att bestämmelserna i förordningen efterlevs. Enligt artikel 17.2 ska den djurskyddsansvarige vara direkt underställd företagaren och avge rapport om djurskyddsfrågor direkt till denne. Den djurskyddsansvarige ska ha befogenheter att kräva att slakteripersonalen vidtar de korrigerande åtgärder som krävs för att säkerställa att bestämmelserna i förordningen följs. Enligt artikel 17.3 ska den djurskyddsansvariges ansvarsområden fastställas i slakteriets standardrutiner och den berörda personalen ska vara fullständigt informerad om detta. Artikel 17.4 innehåller krav på kompetensbevis för djurskyddsansvarig och artikel 17.5 krav på att den djurskyddsansvarige ska föra ett register över de åtgärder som vidtagits för att förbättra djurskyddet i det slakteri där denne utför sina uppgifter. *Djurens rätt* framför att artikel 17 inte är lämplig för sanktionsväxling då en överträdelse kan leda till allvarliga konsekvenser för djuren. *SLU* anser att det är olämpligt att straffväxla för avsaknad av kompetensbevis enligt artikel 17.4 då detta kan innebära mycket allvarliga effekter på

djurvälfärden. Regeringen bedömer att bestämmelserna i artikel 17.2 och 17.3 är olämpliga för sanktionsväxling då det inte är tillräckligt lätt att bedöma om kraven kan anses uppfyllda. Dessa bör därför inte omfattas av en sanktionsväxling. Däremot instämmer regeringen i utredningens bedömning att artikel 17.1 och 17.4 lämpar sig för sanktionsväxling. Regeringen bedömer att en överträdelse av dessa bestämmelser inte i sig har ett sådant samband med risk för djurlidande att dessa skulle vara olämpliga för sanktionsväxling av den anledningen. Dessa bestämmelser bör därför omfattas av en sanktionsväxling.

Artikel 19 rör nödavlivning och innebär att djurhållaren ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att avliva djuren så snabbt som möjligt. *Djurens rätt* invänder att bestämmelsen inte är lämplig för sanktionsväxling då en överträdelse kan leda till allvarliga konsekvenser för djuren. Regeringen instämmer i Djurens rätts synpunkt och anser dessutom att bestämmelsen inte är tillräckligt lättillämpad för att vara lämplig för sanktionsväxling. Frågan om vilka åtgärder som är nödvändiga för att avliva djuret så snabbt som möjligt ger utrymme för bedömningar, både när det gäller ordet nödvändiga och uttrycket så snabbt som möjligt. Bestämmelsen bör därför inte omfattas av en sanktionsväxling.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att en sanktionsväxling bör omfatta följande bestämmelser:

- artiklarna 7.2 och 7.3 om krav på kompetensbevis för personer som utför avlivning av djur och därmed sammanhängande verksamhet och om skyldighet att meddela den behöriga myndigheten om att djur ska avlivas
- artikel 17.1 om utseende av djurskyddsansvarig
- artikel 17.4 om kompetensbevis för djurskyddsansvarig.

Bestämmelser om försäljning eller annan överlåtelse av djur

Jordbruksverket har getts bemyndigande att meddela föreskrifter om villkor för eller förbud mot försäljning av djur. Enligt utredningen är vissa bestämmelser i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:15) om villkor för hållande, uppfödning och försäljning m.m. av djur avsedda för sällskap och hobby av sådan art att de är lämpliga för sanktionsväxling. I utredningen föreslås ett bemyndigande att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter som omfattar alla villkor för eller förbud mot försäljning eller annan överlåtelse av djur.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att vissa av de bestämmelser som rör villkor för eller förbud mot försäljning eller annan överlåtelse av djur är lämpliga för sanktionsväxling. På samma sätt som för andra kategorier av bestämmelser bör dock bemyndigandet ges ett snävare omfång än enligt utredningens förslag för att försäkra att de bestämmelser som omfattas är de som tydligt framstår som lättillämpade. Det innebär att t.ex. överträdelser av förbud mot att föra in eller hålla djur med smittsamma sjukdomar eller parasiter i en zoobutik, djurgrossist-anläggning eller liknande inte bör ingå i sanktionsväxlingen. Enligt regeringens bedömning är detta ett exempel på en bestämmelse där det kan krävas viss utredning för att avgöra om bestämmelsen överträtts. Bestämmelser om hur utrymmen där djur hålls ska vara utformade eller om inredning och utrustning bör inte heller bli föremål för sanktionsavgift,

i linje med de bedömningar som utredningen generellt gör när det gäller den typen av krav, eftersom det finns en risk för gränsdragningsproblematik i förhållande till djurskyddslagens krav och straffbestämmelserna i 10 kap. 1 §. Utbildningskrav bör inte omfattas på grund av risk för bevissvårigheter.

SLU anser att det inte är lämpligt att förbud mot överlåtelse/försäljning av djur ska bli föremål för sanktionsavgift. Regeringen instämmer i att eventuella sådana bestämmelser i Jordbruksverkets föreskrifter inte bör omfattas av sanktionsväxlingen.

Regeringen föreslår i linje med det anförda att när det gäller bestämmelser om försäljning eller annan överlåtelse av djur, ska enbart bestämmelser om skyldighet för den som säljer sällskapsdjur att lämna information om djuret bli föremål för sanktionsväxling.

Bestämmelser om tävling och offentlig förevisning av djur

Bestämmelser om tävling och offentlig förevisning av djur finns både i djurskyddsförordningen och i föreskrifter meddelade av Jordbruksverket (Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd [SJVFS 2019:4] om cirkusdjur och Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd [SJVFS 2019:26] om träning och tävling med djur). I utredningens betänkande (SOU 2020:7 s. 251–252) föreslås ett bemyndigande att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter som omfattar alla villkor för tävling med eller offentlig förevisning av djur.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning avseende vissa av de aktuella bestämmelserna. På samma sätt som när det gäller andra områden bedömer regeringen dock att bemyndigandet bör begränsas i förhållande till utredningens förslag och att bara de bestämmelser som tydligt framstår som lättillämpade och lämpliga för sanktionsväxling bör inkluderas.

När det gäller cirkus bör enligt regeringens bedömning överträdelse av krav på att föra anteckningar om verksamheten och djuren och lämna upplysningar om verksamheten kunna bli föremål för sanktionsavgift. Det finns krav på anmälan om inbesiktning, turnéplan, utbildningsplan, journalföring samt plan för medföljande djur för cirkus. Även krav på godkännande av djurparker och liknande anläggningar innan de tas i bruk bör omfattas av sanktionsväxlingen.

När det gäller tävling med djur bedömer regeringen att vissa bestämmelser som ingår i det bemyndigande som föreslås av utredningen kräver mer ingående bedömningar eller lämnar utrymme för olika tolkningar. Det handlar t.ex. om bestämmelser som syftar till att tillse att prestationskrav är anpassade till det enskilda djurets fysiska och psykiska förmåga eller att tävlingsområdet utformas och underhålls på ett sådant sätt att risken för att djuren skadas eller orsakas annat lidande minimeras. Så som tävlingsreglerna är utformade i dagsläget innehåller de, enligt regeringen, få bestämmelser som uppenbart lämpar sig för sanktionsväxling. Dessa regler bör därför i nuläget helt utelämnas från sanktionsväxlingen.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att krav när det gäller cirkus på att föra anteckningar om verksamheten och djuren eller lämna upplysningar om verksamheten samt krav på godkännande av djurparker

Överträdelser av villkor för uppfödning m.m. av försöksdjur

Utredningen bedömer att vissa bestämmelser i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:9) om försöksdjur är lämpliga för sanktionsväxling. De bestämmelser som pekas ut är de som meddelats med stöd av bemyndiganden i 7 kap. 30 § fjärde stycket och 32 § andra stycket djurskyddsförordningen. Utredningens förslag omfattar också föreskrifter som meddelats med stöd av 7 kap. 5 § djurskyddsförordningen om vilken utbildning och kompetens den person som fångar försöksdjur som är viltlevande ska ha, och metoder för ett sådant infångande.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att vissa av dessa bestämmelser framstår som lämpliga för sanktionsväxling men på samma sätt som för övriga kategorier av bestämmelser anser regeringen att bemyndigandet bör begränsas i förhållande till utredningens förslag för att säkerställa att endast de bestämmelser för vilka det är tydligt att en sanktionsväxling är lämplig omfattas. Bestämmelser om hur utrymmen där djur hålls ska vara utformade eller om inredning och utrustning bör som tidigare har ansetts inte bli föremål för sanktionsavgift eftersom det finns en viss risk för gränsdragningsproblematik i förhållande till djurskyddslagens krav och straffbestämmelserna i 10 kap. 1 §. När det gäller överträdelser av kraven på att vissa metoder används för infångande av försöksdjur bedömer regeringen att det inte kan uteslutas att användande av felaktiga metoder kan leda till onödigt lidande för djuren. Det bedöms inte heller vara helt okomplicerat för kontrollmyndigheten att avgöra om kraven på utbildning och kompetens för personer som fångar viltlevande försöksdjur är uppfyllda.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att, när det gäller överträdelser av villkor för uppfödning m.m. av försöksdjur, enbart bestämmelser om krav på att upprätta instruktioner för verksamheten, journalföring, märkning av djur och krav på att lämna information om verksamheten ska omfattas av en sanktionsväxling.

Övriga bestämmelser

Utöver de kategorier som behandlas ovan omfattar utredningens förslag dessutom bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009 om kosmetiska produkter (kosmetikaförordningen) samt krav på godkännande av nya tekniska system och ny teknisk utrustning för djurhållning från djurskydds- och djurhälsosynpunkt. Även i dessa fall kan det enligt regeringens bedömning krävas viss utredning och bedömning för att avgöra om bestämmelserna har överträtts. Som framgår ovan väljer regeringen att avgränsa sitt förslag till de bestämmelser och kategorier av bestämmelser för vilka det är allra tydligast att en sanktionsväxling är lämplig. Mot denna bakgrund anser regeringen att inte heller de aktuella bestämmelserna i kosmetikaförordningen eller kravet på godkännande av ny teknik bör inkluderas i sanktionsväxlingen.

Utredningen konstaterar att avgränsningen för utredningens uppdrag innebär att vissa bestämmelser som kan vara lämpliga för sanktionsväxling

faller utanför uppdraget. Det rör främst bestämmelsen om tillståndsplikt för viss djurhållning som regleras i 6 kap. 4 § djurskyddslagen, och som är straffsanktionerad enligt 10 kap. 1 § djurskyddslagen med fängelse i straffskalan. Enligt utredningen är bestämmelsen till sin karaktär lämplig för sanktionsväxling och skulle kunna infogas i ett system med administrativa sanktionsavgifter. Ett antal remissinstanser (*länsstyrelserna i Norrbottens län, Västerbottens län, Stockholms län, Västmanlands län, Skåne län, Värmlands län* och *Västra Götalands län*) anser att avsaknad av ett så kallat 6:4-tillstånd är en överträdelse som är mycket lämplig för sanktionsväxling. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att det vore en stor fördel och effektivitetsvinst att inkludera överträdelser av den aktuella bestämmelsen i sanktionsväxlingen eftersom det är en vanlig brist att verksamheter påbörjats utan tillstånd och dessa tillstånd tar mycket tid i anspråk för myndigheten. Samtidigt leder överträdelser av denna bestämmelse sällan till att djuren utsätts för lidande. Länsstyrelsen bedömer att en sanktionsavgift i dessa fall skulle få en mycket bättre genomslagskraft och möjliggöra en förändring. En sanktionsavgift när det gäller de aktuella överträdelserna skulle också bidra till en sundare konkurrens mellan djurhållare och näringsidkare. *Länsstyrelsen i Värmlands län* framhåller också att sådana överträdelser är vanligt förekommande. *SLU* anser däremot att överträdelser av 6:4-tillståndskravet inte lämpar sig för en sanktionsväxling. Eftersom tillståndskravet finns i lagen och ett brott mot detta kan ge fängelse är detta inte att anse som mindre allvarligt.

Regeringen konstaterar att överträdelser av den aktuella bestämmelsen omfattas av 10 kap. 1 § djurskyddslagen och därmed kan leda till fängelse. Att inte följa kravet på tillstånd för viss djurhållning har alltså bedömts som en mer allvarlig överträdelse. Regeringen anser att det inte finns tillräckligt beredningsunderlag för att föreslå en sanktionsväxling avseende tillståndsplikten, även om kravet i sig är en sådan administrativ bestämmelse som typiskt sett kan anses lämplig för en sanktionsväxling.

Författningsregleringen

Vanligen anges i lag eller förordning dels de bestämmelser som ska omfattas av ett system av sanktionsavgifter, dels bestämmelser om storleken på avgiften. Utredningen föreslår att det ska införas ett bemyndigande i djurskyddslagen för regeringen att meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas avseende de bestämmelser som faller inom området för 10 kap. 4 och 5 §§ djurskyddslagen som utredningen bedömt som lämpliga att föra över till ett sanktionsavgiftssystem. Utredningens förslag innebär vidare att frågan om hur sanktionsavgiften ska bestämmas i det enskilda fallet ska regleras i djurskyddsförordningen. På bl.a. miljö-, livsmedels-, respektive fiskeområdet har regeringen på liknande sätt getts bemyndigande att i förordning ange vilka regelöverträdelser som ska föranleda sanktionsavgift samt hur avgiften ska bestämmas i det enskilda fallet. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter bör tas in i djurskyddslagen och att de regelöverträdelser som ska föranleda sanktionsavgift och hur sanktionsavgiften ska bestämmas i det enskilda fallet bör regleras i djurskyddsförordningen.

För att säkerställa att ändringar i djurtransportförordningen och slaktförordningen får omedelbart genomslag vid tillämpningen av bemyndigandet att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter är det ändamålsenligt att hänvisningarna till EU-förordningarna är dynamiska, dvs. avser förordningarna i de vid varje tidpunkt gällande lydelseerna. En sådan hänvisningsteknik innebär en tillräcklig avgränsning av bemyndigandets räckvidd eftersom den kombineras med en beskrivning av de överträdelse som ska kunna bli föremål för sanktionsavgift. Det kommer dessutom att preciseras ytterligare vilka överträdelse som avses i de föreskrifter om sanktionsavgift som regeringen meddelar i förordning. Liknande resonemang fördes också när det gäller de dynamiska hänvisningarna till EU-förordningarna i straffbestämmelsen i 10 kap. 3 § djurskyddslagen (se prop. 2017/18:147 s. 257–258).

6.4 Avgiftsskyldigheten ska bygga på strikt ansvar och vara obligatorisk

Regeringens förslag: Avgiftsskyldigheten ska bygga på strikt ansvar och vara obligatorisk.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som uttalar sig tillstyrker, är positiva till eller har inga invändningar mot förslaget. Dessa remissinstanser är *Statens jordbruksverk, länsstyrelserna i Blekinge län och Skåne län, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Djurskyddet Sverige och Svenska Kennelklubben.*

Skälen för regeringens förslag

Avgiftsskyldigheten ska bygga på strikt ansvar

I de flesta av de sanktionsavgiftssystem som tillämpas i dag krävs varken uppsåt eller oaktsamhet för att avgift ska kunna påföras vid en regelöverträdelse. Det finns dock inget hinder mot att avgiftsskyldighet förutsätter att uppsåt eller oaktsamhet konstateras.

Huvudregeln vid användande av sanktionsavgift bör vara att avgiftsskyldigheten ska bygga på strikt ansvar. Detta medför att regelsystemen måste utformas med hänsyn till Europakonventionens krav på möjlighet att beakta subjektiva omständigheter och att detta bör ske genom tillämpning av jämningsregler och möjlighet att överklaga till domstol.

Som skäl för en avgiftsskyldighet som bygger på strikt ansvar har det anförts att en sådan konstruktion bidrar till en förenkling och effektivisering av sanktionssystemet samt att utrymmet för bedömningar blir mindre vid strikt ansvar än om det krävs uppsåt eller oaktsamhet. I de fall ansvaret är strikt behöver kontrollmyndigheterna endast kontrollera att de objektiva förutsättningarna är uppfyllda och fastställa avgiften enligt den angivna beräkningsgrunden (se t.ex. prop. 2017/18:165 s. 62).

För att tillgodose kraven på rättssäkerhet krävs att den enskilde inte åläggs en orimlig förklaringsbörd för att undgå avgift. Flera sanktionsavgiftssystem i svensk rätt som är baserade på strikt ansvar innehåller

därför regler som möjliggör för kontrollmyndigheten att befria någon från sanktionsavgift om det framstår som oskäligt att ta ut avgift, se t.ex. 30 b § lagen om foder och animaliska biprodukter. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara såväl rimlig som rättssäker bör det finnas ett starkt stöd för en presumtion att överträdelser på området inte kan ske på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet.

Ett strikt ansvar bidrar till den förenkling och effektivisering som sanktionsväxlingen syftar till. Mot bakgrund av de befrielsegrunder som föreslås i avsnitt 6.7 bedömer regeringen att den föreslagna regleringen uppfyller kraven på rättssäkerhet i Europakonventionen. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att avgiftsskyldigheten bör bygga på strikt ansvar. Då det inte finns något formellt krav på uppsåt eller oaktsamhet för att besluta om sanktionsavgift finns inte skäl att uttryckligen föreskriva att ansvaret ska vara strikt.

Avgiftsskyldigheten ska vara obligatorisk

Strikt ansvar innebär inte att sanktionsavgift måste tas ut vid varje överträdelse som sker. En viktig fråga är därför om det ska vara obligatoriskt att ta ut sanktionsavgift när en viss bestämmelse har överträtts. Bestämmelser om sanktionsavgifter i annan lagstiftning är oftast obligatoriska, dvs. utformade så att sanktionsavgift ska tas ut när förutsättningarna för det är uppfyllda. Med hänsyn till behovet av likabehandling, objektivitet och proportionalitet bör kontrollmyndighetens möjligheter till mer skönsmässiga bedömningar som utgångspunkt vara mycket begränsade. Behovet av att säkerställa likabehandling är särskilt starkt när det gäller sanktionsavgifter enligt djurskyddslagen eftersom utgångspunkten är att flera olika kontrollmyndigheter ska tillämpa bestämmelserna. Regeringen instämmer därför i utredningens slutsats att bestämmelserna om sanktionsavgift bör formuleras på så sätt att sanktionsavgift ska tas ut om förutsättningarna för det är uppfyllda. Kontrollmyndigheten föreslås dock ha möjlighet att efterge sanktionsavgiften i vissa fall (se avsnitt 6.7) och det ska även vara möjligt att överklaga ett beslut om sanktionsavgift (se avsnitt 6.9.4).

6.5 Kontrollmyndigheterna ska besluta om avgift

Regeringens förslag: Kontrollmyndigheterna ska pröva frågor om sanktionsavgifter.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som kommenterar förslaget är ett antal positiva till det. Till dessa hör *Statens jordbruksverk*, *länsstyrelserna i Blekinge län, Skåne län och Västra Götalands län*, *Polismyndigheten*, *Åklagarmyndigheten*, *Djurskyddet Sverige*, *Svenska Djurskyddsföreningen* och *Svenska Kennelklubben*. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Statens veterinärmedicinska anstalt* begränsar sig till att lämna vissa synpunkter på förslaget. *Länsstyrelserna i Stockholms län, Västerbottens län och Östergötlands län*, *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)*, *Svenska Fåravelsförbundet*, *Svenska Ägg*, *Sveriges Grisföretagare*,

Sveriges Nötköttproducenter, Svenska Köttföretagen, Gård & Djurhälsan, Svenska Samernas Riksförbund (SSR) samt Växa Sverige är negativa till förslaget.

Djurskyddet Sverige – som är positivt till förslaget – pekar på att kontrollmyndigheterna har bättre förutsättningar att utreda överträdelserna än de rättsvårdande myndigheterna, eftersom de besitter mer specialkunskap på området. Att kontrollmyndigheterna själva kan besluta om en sanktion kommer leda till att fler överträdelser än i dag beivras och till en mer effektiv resursanvändning för staten som helhet. Även *Åklagarmyndigheten* lyfter fram effektivitetsskäl och även enhetlighet som skäl för förslaget.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser i och för sig att det kan innebära en mer tidseffektiv handläggning om länsstyrelserna får handlägga och besluta om sanktionsavgifter i jämförelse med handläggningstiderna för åtalsanmälningar för mindre brott. Men länsstyrelsen anser att det finns risk för att hotbilden för djurskyddshandläggarna, som konstaterar bristen och fastställer sanktionerna, ökar. Detta kan medföra fler polishandräkningar och därmed en ökad påfrestning även för Polismyndigheten.

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) anser att en sanktionsväxling måste föregås av omfattande utbildningsinsatser och samordning för att bedömningarna om sanktionsavgifter ska vara likriktade och tydliga. SVA bedömer att den kompetens som finns i dag varierar mellan olika kontrollanter och delar av landet, men att den generellt är god. För att få en likriktad, tydlig bedömning krävs dock stora utbildningsinsatser.

Länsstyrelserna i Stockholms län, Västerbottens län och Östergötlands län anser att det är olämpligt att länsstyrelserna ska vara rådgivande, utöva tillsyn och utfärda sanktioner. Det kan innebära en rollkonflikt och bedöms påverka djurhållarnas inställning till eller förtroende för kontrollmyndigheterna negativt och kan även påverka effekten av kontrollmyndigheternas arbete negativt.

LRF, Svenska Fåravelsförbundet, Svenska Ägg, Sveriges Grisföretagare, Sveriges Nötköttproducenter, Svenska Köttföretagen och Gård & Djurhälsan motsätter sig förslaget med hänvisning till att de anser att dagens kontroll brister i likvärdighet, objektivitet, kompetens och rättssäkerhet och att djurhållarnas förtroende för kontrollsystemet behöver höjas, liksom rättssäkerheten, innan nya verktyg ges till kontrollmyndigheterna. Organisationerna anser även att införandet av sanktionsavgifter kan påverka kontrollsituationen negativt genom att det försvårar ett utbyte av råd och information. På så sätt kan även tillsynens syfte (att åstadkomma rättelse) försvåras. För den enskilde kan sanktionsavgiften lätt upplevas som mindre rättssäker jämfört med att få en prövning av åklagaren. Även *SSR* pekar på bristande förtroende för kontrollmyndigheterna och framför att ett system med sanktionsavgifter som baseras på beslut av kontrollmyndigheterna förutsätter en stark tilltro till systemet och kontrollmyndigheterna, en tillit som i dag saknas hos SSR:s medlemmar. *SSR* ser också svårigheter från rättssäkerhetsperspektiv med att det är samma myndighet som utför kontroll och som beslutar om en eventuell sanktionsavgift. *Växa Sverige* framför liknande synpunkter och framhåller att om samma myndighet utreder alla steg när det handlar om sanktionsavgifter medför det en stor risk för olikheter mellan länen, personberoende hantering och risk för ökad rättsosäkerhet.

Kontrollmyndigheterna bör besluta om sanktionsavgift

Utgångspunkten bör vara att sanktionsavgift beslutas av en annan myndighet än domstol, under förutsättning att det finns någon lämplig myndighet som kan besluta om sanktionen. Den beslutande myndigheten bör helst ha någon form av tillsynsansvar över den verksamhet som omfattas av avgifterna eller på annat sätt ha god insyn i verksamheten samt vara väl förtrogen med det aktuella regelverket och ha goda förutsättningar att upptäcka regelöverträdelser.

Av effektivitetsskäl är det inte lämpligt att låta någon annan myndighet bedöma om det finns förutsättningar att besluta om sanktionsavgift. Detta skulle innebära att kontrollmyndigheten måste vidarefördmedla sin information om en misstänkt överträdelse till en annan myndighet, som i sin tur ska bedöma om det finns förutsättningar för att besluta om en sanktionsavgift. Se mer om detta under avsnitt 6.2.

Det är främst länsstyrelserna som utövar kontroll av att regelverket på djurskyddsområdet följs. Jordbruksverket respektive Livsmedelsverket har dock enligt 8 kap. 8 § djurskyddsförordningen ansvar för att kontrollera att vissa specifika bestämmelser följs. Överträdelser av dessa bestämmelser omfattas dock inte av regeringens förslag enligt avsnitt 6.2. Försvarsinspektören för hälsa och miljö utövar kontroll av djurhållning inom Försvarmakten. I avsnitt 6.10 föreslås dock att denna djurhållning undantas från bestämmelserna om sanktionsavgift. Det är alltså länsstyrelserna som är kontrollmyndigheter för de bestämmelser som nu föreslås ingå i en sanktionsväxling.

Länsstyrelserna har erfarenhet av att besluta om sanktionsavgifter för vissa överträdelser på livsmedelsområdet, där Livsmedelsverket är samordnande kontrollmyndighet. Länsstyrelserna prövar också redan i dag frågor om särskild avgift vid förprovning av t.ex. stall, varför de har erfarenhet av att besluta om administrativa avgifter också på djurskyddsområdet.

Ett behov av att samverka för att åstadkomma enhetlighet i bedömningar på de olika länsstyrelserna finns redan i dag och en sådan samverkan sker kontinuerligt. Länsstyrelserna samverkar i Rådet för djurskyddskontroll där även Jordbruksverket och Livsmedelsverket ingår och i andra forum för erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling. Genom dessa samverkansformer kan länsstyrelserna utveckla handläggningsrutiner även för ärenden om sanktionsavgift, vilket ger förutsättningar för en likvärdig hantering av sådana ärenden och en enhetlig praxisutveckling på området. Vid behov bör Jordbruksverket kunna fungera som stöd för länsstyrelserna i syfte att underlätta ett enhetligt beslutsfattande.

Flera remissinstanser, både länsstyrelser och organisationer inom lantbruksnäringen, har invändningar som rör kontrollmyndigheternas roll. Dessa bemöts i avsnitt 6.2, i den mån synpunkterna framförs som skäl mot en sanktionsväxling. I avsnitt 6.2 konstaterar regeringen att det förekommer att samma myndighet fungerar rådgivande, utövar tillsyn och beslutar om sanktionsavgifter bl.a. på livsmedels- och miljöområdet. Sanktionsväxlingen bör, som redan har framhållits, begränsas till sådana överträdelser där utrymmet för bedömningar i det enskilda fallet är högst

begränsat. Det ska också finnas möjlighet att överklaga kontrollmyndigheternas beslut. Regeringen bedömer inte att myndigheternas roll leder till rättssäkerhetsproblem. Det kan förstås inte uteslutas att den nya rollen kan komma att innebära en viss förändring i hur kontrollobjekten ser på representanter från kontrollmyndigheterna och den information och rådgivning som länsstyrelserna ska ge till djurhållarna enligt 8 kap. 4 § djurskyddslagen. Skulle hotbilden mot länsstyrelsernas handläggare förvärras måste länsstyrelserna förstås vidta åtgärder med anledning av detta men detta utgör enligt regeringen inte i sig ett skäl mot att länsstyrelserna får i uppgift att utfärda sanktionsavgifter.

Även frågan om bristande förtroende för kontrollmyndigheterna och synpunkter på kvaliteten i dagens kontrollsystem behandlas i avsnitt 6.2. Som anges där anser regeringen att det inte finns sådana problem med länsstyrelsernas roll eller verksamheten att detta utgör ett skäl mot att låta kontrollmyndigheterna besluta om sanktionsavgift. Som konstateras ovan är det inte lämpligt att låta någon annan myndighet eller domstol hantera sanktionsavgifterna. Inte heller behovet av utbildningsinsatser utgör skäl mot att kontrollmyndigheterna ska få utfärda sanktionsavgifter. Kontrollmyndigheterna har redan kunskaper på området. Även om den nya uppgiften kan leda till behov av vissa utbildningsinsatser för kontrollmyndigheterna så kommer behovet vara mindre jämfört med vad en lösning som inbegriper en annan myndighet hade krävt.

Sammanfattningsvis instämmer regeringen i utredningens bedömning att det är lämpligt att kontrollmyndigheterna inte bara utreder regelöverträdelser utan även prövar frågor om sanktionsavgifter. Regeringen föreslår därför i likhet med utredningen att så ska ske.

Beslut om sanktionsavgift ska meddelas Transportstyrelsen

Transportstyrelsen handlägger bl.a. ärenden som rör tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG regleras de krav som ett företag ska uppfylla för att få bedriva yrkesmässig trafik. Företaget måste vara faktiskt och fast etablerat i en medlemsstat samt ha gott anseende, tillräckliga ekonomiska resurser och erforderligt yrkeskunnande. Om kraven är uppfyllda ska företaget beviljas tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik. Medlemsstaterna ska kontrollera att företagen fortlöpande uppfyller villkoren i förordningen. Om så inte är fallet ska tillståndet tillfälligt dras in eller återkallas. Kontrollerna ska vara inriktade på företag med högre risk och medlemsstaterna ska därför ha ett riskvärderingssystem som bl.a. omfattar överträdelser av regelverken på yrkestrafikområdet och vägtrafiklagstiftningen.

En sökande eller tillståndshavare som gjort sig skyldig till bl.a. upprepade eller allvarliga överträdelser av djurtransportförordningen uppfyller inte kravet på gott anseende (se 2 kap. 4 § yrkestrafiklagen [2012:210]). Vissa överträdelser av artikel 4, 5, 6 och 7 i djurtransportförordningen ska också ingå i nämnda riskvärderingssystem och även registreras i det nationella elektroniska registret. I dag får Transportstyrelsen kännedom om brott mot nämnda bestämmelser i djurtransport-

förordningen genom kontroll i misstanke- och belastningsregistret och genom underrättelser som automatiskt skickas från Polismyndigheten till Transportstyrelsen när dom, beslut eller strafföreläggande antecknats i belastningsregistret avseende brott mot bl.a. 10 kap. 4 § djurskyddslagen.

I 5 kap. 1 § yrkestrafikförordningen (2012:237) finns en skyldighet för alla myndigheter att anmäla till Transportstyrelsen om myndigheten uppmärksammar en omständighet som kan vara av betydelse vid prövningen av innehavet av ett tillstånd. Länsstyrelserna kommer att omfattas av denna underrättelseskyldighet när de beslutar om en sanktionsavgift för överträdelser av djurtransportförordningen och har därmed en skyldighet att skicka beslut om sanktionsavgift till Transportstyrelsen.

När ett transportföretag som är etablerat i utlandet påförs en sanktionsavgift ska den behöriga myndigheten i den medlemsstat som företaget är etablerat i informeras om överträdelsen. Denna informationsförmedling ska ske via European Register of Road Transport Undertakings (ERRU).

Regeringen kommer vid behov att överväga ytterligare reglering på förordningsnivå när det gäller Transportstyrelsens tillgång till uppgifter.

6.6 Hinder mot att besluta om sanktionsavgift

Regeringens förslag: En överträdelse som kan leda till sanktionsavgift ska inte kunna leda till straff.

En sanktionsavgift får inte beslutas om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser som kommenterar förslagen tillstyrker dem, är positiva till dem eller har inga invändningar mot dem och lämnar inga ytterligare synpunkter på dem. Till denna grupp hör *Statens jordbruksverk, länsstyrelserna i Skåne län och Västra Götalands län, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Djurskyddet Sverige, Svenska Djurskyddsföreningen* och *Svenska Kennelklubben*.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser att det måste vara tydligt vilka överträdelser som ska påföras sanktionsavgift och vilka som i stället ska åtalsanmälas så att risken minimeras för att en åtalsanmälan måste lämnas utan åtgärd på grund av dubbelprövningsförbudet. Det bör vara tydligt att kontrollmyndigheten ska påföra sanktionsavgift för en överträdelse och samtidigt parallellt åtalsanmäla andra gärningar i fall där båda förekommer.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) lyfter frågan om det finns risk för att någonting som börjar som en mindre förseelse som leder till att en sanktionsavgift beslutas kan eskalera till att kontrollmyndigheten bedömer att djurhållaren bryter mot djurskyddslagen och hur detta ärende i sådana fall ska hanteras vidare samt, om en åtalsanmälan slutligen görs, hur rätten ska hantera de förseelser som förenats med sanktionsavgift. SLU ställer även frågan om 10 kap. 7 § innebär att en åtalsanmälan kan göras om man väljer att låta bli att ansöka om utdömandet av vitet. SLU pekar även på

att motsvarande bestämmelse i 23 § lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter är formulerad på ett annat sätt.

Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska Fåravelsförbundet, Svenska Ägg, Sveriges Grisföretagare och Sveriges Nötköttsproducenter pekar på att förslaget om sanktionsväxling innebär att nya sanktionsformer ska tillämpas parallellt med tvärvillkorssystemet. Organisationerna understryker vikten av att sanktionsavgiftssystemet inte får sammanfalla med tvärvillkor på området med risk för att det annars blir en dubbelbestraffning. Organisationerna framför att de är medvetna om att man formellt sett inte betraktar sanktionsavgifter och tvärvillkorsavdrag som en dubbelbestraffning men organisationerna anser att en sådan lagteknisk syn på frågan visar på bristande förståelse för enskilda som drabbas och för kontrollmyndigheterna som ska besluta om detta. Även *länsstyrelserna i Jönköpings län och Västmanlands län* samt *SLU* uppmärksammar problematiken med tvärvillkorsavdrag och vill att förhållandet mellan sanktionsavgifter och tvärvillkorsavdrag förtydligas.

Skälen för regeringens förslag

Dubbelprövningsförbudet

Syftet med att införa sanktionsavgifter är att åstadkomma en sanktionsväxling som innebär att vissa av de överträdelser som nu omfattas av det straffrättsliga systemet i stället ska kunna sanktioneras genom en sanktionsavgift. Utgångspunkten är att sanktionsavgifter är att betrakta som straff i Europakonventionens mening. Om sanktionsavgift och annat straff skulle påföras för samma gärning skulle det därför strida mot dubbelprövningsförbudet (artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen). Som utredningen framhåller är det visserligen upp till kontrollmyndigheterna och domstolarna att beakta dubbelprövningsförbudet, men lagstiftaren bör i den mån det är möjligt verka för att minska risken för dubbelprövning. Följaktligen bör en utgångspunkt vara att de överträdelser som ska kunna leda till sanktionsavgift avkriminaliseras.

Som noteras i utredningens betänkande (SOU 2020:7 s. 284) leder avkriminaliseringen till att de överträdelser som beläggs med sanktionsavgift inte kommer att kunna leda till företagsbot. En förutsättning för företagsbot är nämligen att ett brott har begåtts. Med brott förstås enligt 1 kap. 1 § brottbalken en gärning som kan föranleda straff, böter eller fängelse.

Lagrådet hänvisar till ett tidigare yttrande från den 11 mars 2021 där Lagrådet bl.a. väckte frågan om det är lämpligt att utforma regelverket så att den som ska tillämpa eller göra bedömningar enligt det straffrättsliga regelverket (t.ex. en åklagare eller en domstol) måste ta ställning till omfattningen av ett annat regelverk (nämligen det avseende sanktionsavgifter) för att avgöra om det straffrättsliga regelverket över huvud taget kan aktualiseras. Regeringen konstaterar att en avkriminalisering är önskvärd i det här fallet då de överträdelser som ska omfattas av sanktionsväxlingen är sådana mindre allvarliga överträdelser som rimligen bör hanteras på annat sätt än genom kriminalisering. Det är också syftet med förslaget att polis, åklagare och allmänna domstolar ska avlastas från att hantera dessa överträdelser. Den typ av reglering som föreslås

förekommer i annan lagstiftning, t.ex. i livsmedelslagen. Om någonting som omfattas av sanktionsavgiftssystemet felaktigt anmäls till åklagare, bör frågan vara möjlig att hantera i det enskilda fallet. Vilka överträdelser som avses att sanktioneras med sanktionsavgift i stället för med straff framgår av det föreslagna bemyndigandet och kommer att preciseras närmare i förordning. Det bör därigenom för åklagare, domstol och andra som ska tillämpa lagstiftningen vara tillräckligt tydligt – och möjligt att konstatera utan någon större utredning – vilka överträdelser som ska hanteras i sanktionsavgiftssystemet. Vid en samlad bedömning anser regeringen därför inte att det i detta fall finns skäl att ändra utformningen av bestämmelserna med anledning av Lagrådets synpunkter.

Genom att det framgår vilka bestämmelser som är föremål för sanktionsväxling och då dessa avkriminaliseras genom den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 7 a § anser regeringen, som framgår ovan, att det är tillräckligt tydligt vilka överträdelser som ska leda till sanktionsavgift och vilka som i stället ska åtalsanmälas. Detta borde tillgodose den önskan om tydlighet som *Länsstyrelsen i Västmanlands län* framför. Kontrollmyndighetens skyldighet att åtalsanmäla utvecklas och förtydligas under avsnitt 7. *SLU* lyfter frågan om det finns risk för att någonting som börjar som en mindre förseelse som leder till att en sanktionsavgift beslutas kan eskalera till att kontrollmyndigheten bedömer att djurhållaren bryter mot djurskyddslagen. *SLU* frågar sig hur domstolen, för det fall en åtalsanmälan slutligen görs, ska hantera de förseelser som förenats med sanktionsavgift. Regeringen konstaterar att urvalet av bestämmelser som bör omfattas av sanktionsväxling har gjorts på så sätt att det inte ska vara möjligt att samma gärning ska leda till såväl sanktionsavgift som till att åtal väcks. De problem som *SLU* pekar på bör alltså inte kunna uppkomma. Skulle en situation ändå uppstå då en åtalsanmälan till någon del skulle kunna omfatta en gärning som redan har sanktionerats med en sanktionsavgift kan denna gärning med hänsyn till dubbelprövningsförbudet under alla omständigheter inte lagföras. Eventuella gränsdragningssituationer får lösas inom ramen för rättstillämpningen.

Eftersom även vite har karaktär av straff och alltså aktualiserar en tillämpning av artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen bör samma bedömning som gäller för straff gälla även för vite. Som utredningen konstaterar bör alltså ett motsvarande förbud mot att både vite och sanktionsavgift tas ut för samma gärning föras in i djurskyddslagen. Högsta domstolen har i sin praxis fastslagit att det inte enbart är ett slutligt avgörande som utgör ett hinder mot ett andra förfarande utan även en pågående prövning utgör ett sådant hinder (se bl.a. *NJA* 2013 s. 502). Sanktionsavgift bör alltså inte tas ut om överträdelserna har medfört att vite har dömts ut eller att en process om att döma ut vite har inletts. Om ett vitesföreläggande har överträtts ska detta alltså inte i sig ha någon betydelse för frågan om en sanktionsavgift ska få beslutas.

Som *SLU* uppmärksammar uttrycks dubbelprövningsförbudet på ett annorlunda sätt i 23 § lagen om tillsyn över hundar och katter. Där framgår att den som överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud inte får dömas till ansvar enligt lagen för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet. Det innebär alltså att det inte finns någon möjlighet att besluta om sanktionsavgift om ett föreläggande har överträtts men då åtgärder inte vidtagits för att vitet ska dömas ut, eller t.ex. om kontrollmyndigheten inte

anser det möjligt att med framgång ansöka om utdömning av vite på grund av att något formellt fel har begåtts i samband med att vitet meddelades. Regeringen bedömer att det är lämpligt att det finns möjlighet att besluta om sanktionsavgift i dessa fall. Beslutas en sanktionsavgift är det inte möjligt att döma ut vitet vid ett senare tillfälle. Den föreslagna regleringen överensstämmer med vad som gäller enligt bl.a. livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter. Regleringen motsvarar också den som redan gäller enligt 10 kap. 7 § djurskyddslagen i fråga om förbudet mot att döma till ansvar för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömning av vitet. Liknande bestämmelser har också nyligen införts i lagarna på djurhälsoområdet och i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion (se prop. 2020/21:43 bl.a. s. 179–180).

SLU ställer frågan om 10 kap. 7 § djurskyddslagen innebär att en åtalsanmälan kan göras om man väljer att underlåta att ansöka om utdömning av vitet. Regeringen föreslår inga ändringar i fråga om möjligheten att döma till ansvar för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite. Regeringen konstaterar dock att 10 kap. 7 § inte innebär något hinder mot en åtalsanmälan för det fall det inte finns någon ansökan om utdömning av vitet.

Betydelsen av att en överträdelse har gett avdrag på jordbrukarstöd

Tvårvillkor är regler som måste följas för att få full utbetalning av jordbrukarstöd. Om inte tvårvillkoren är uppfyllda kan det resultera i avdrag på olika typer av jordbrukarstöd, bl.a. s.k. gårdsstöd eller på de särskilda ersättningarna för extra djuromsorg.

Regeringen har i förarbetena till livsmedelslagens bestämmelser om sanktionsavgift uttalat att avdrag på ett ekonomiskt stöd på grund av att stödsvillkoren inte är uppfyllda inte är att betrakta som ett straff och att det inte skulle strida mot dubbelprövningsförbudet att påföra en sanktionsavgift för samma överträdelse som redan gett avdrag på ett stöd (prop. 2017/18:165 s. 61). Genom att anta regeringens förslag till ändringar i livsmedelslagen har riksdagen ställt sig bakom regeringens bedömning att det inte är lämpligt att undanta dem som fått avdrag på stöd på grund av överträdelse av ett tvårvillkor från att även kunna påföras sanktionsavgift och att detta inte står i strid med dubbelprövningsförbudet. Utredningen överväger därför inte frågan. Regeringen ser inte skäl att nu göra någon annan bedömning än den som gjordes vid antagandet av ändringarna i livsmedelslagen.

Flera remissinstanser lämnar synpunkter i förhållande till tvårvillkorsavdraget. Regeringen ifrågasätter inte att det kan bli betungande för en aktör som drabbas av såväl avdrag på stöd som sanktionsavgift på grund av samma överträdelse. Som regeringen tidigare har uttalat kan dock inte avdrag på stöd på grund av bristande efterlevnad av tvårvillkor anses uppfylla det EU-rättsliga kravet på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner (prop. 2017/18:165 s. 61). Ett system där de som fått avdrag på stöd på grund av en överträdelse av ett tvårvillkor undantas från sanktionsavgift är därför inte lämpligt. Därutöver finns ett värde i att frågan regleras på samma sätt som på livsmedelsområdet. Regeringen

bedömer därför att inga undantag ska göras för det fall en överträdelse leder till såväl avdrag på jordbrukarstöd som sanktionsavgift.

6.7 Undantag från avgiftsskyldigheten

Regeringens förslag: En sanktionsavgift ska inte tas ut om det är oskäligt att ta ut avgiften. Vid denna prövning ska särskilt beaktas:

- om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått ge någon annan i uppdrag att göra det
- om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka
- vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika överträdelsen.

Sanktionsavgift ska inte heller tas ut om överträdelsen är av mindre betydelse med hänsyn till det intresse som bestämmelsen är avsedd att skydda.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig om förslaget tillstyrker, är positiva eller har inga invändningar mot det och lämnar inga ytterligare synpunkter på förslaget eller bedömningen. Till denna grupp hör *Statens jordbruksverk, länsstyrelserna i Blekinge län, Skåne län, Västmanlands län och Västra Götalands län, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Djurskyddet Sverige, Svenska Djurskyddsföreningen, Svenska Kennelklubben och Sveriges Kattklubbars Riksförbund.*

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att omständigheterna som föreslås är tämligen generell och brett utformade, vilket kan leda till otydlighet om när sanktionsavgifter ska tas ut. Det leder till en risk för att bedömningarna om eftergift av sanktionsavgifter inte kommer att göras på samma sätt över hela landet. Antalet överklaganden till domstol riskerar då att öka, liksom den ekonomiska administrationen hos länsstyrelserna för att få in avgifterna. *Sveriges advokatsamfund* framför liknande synpunkter och avstyrker förslaget av denna anledning. *Länsstyrelsen i Stockholms län* noterar att majoriteten av de djurhållare (privatpersoner) där man i dag upptäcker brister i djurhållningen saknar medel att betala för eventuella kostnader för ingripanden av myndigheten eller är i ett sådant fysiskt och psykiskt skick att de föreslagna undantagen från sanktionsavgift skulle bli tillämpliga.

Skälen för regeringens förslag: Ett sanktionsavgiftssystem som utgår från strikt ansvar får inte strida mot oskuldspresumtionen i Europakonventionen. Enligt praxis från Europadomstolen ska presumtioner av straffrättslig karaktär hållas inom rimliga gränser och det ska enligt domstolen göras en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall. Detta är en förutsättning för att kravet på rättssäkerhet som oskuldspresumtionen ger uttryck för ska anses uppfyllt. Det måste därför finnas möjligheter för kontrollmyndigheterna

att befria någon från sanktionsavgift, när det framstår som oskäligt att ta ut en sådan.

Bestämmelser som medger undantag från sanktionsavgift finns bl.a. i fiskelagen (1993:787), livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter. De tre första punkterna i utredningens förslag (om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått ge någon annan i uppdrag att göra det, om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka samt vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika överträdelsen), överensstämmer med undantagen i 50 b § fiskelagen, 30 b § livsmedelslagen och 30 b § lagen om foder och animaliska biprodukter. För att systemen med sanktionsavgifter ska vara så lika som möjligt bör en bestämmelse om avgiftsfrihet i djurskyddslagen utformas på ett liknande sätt som i dessa lagar. Regeringen anser därför att det bör införas undantag från avgiftsskyldigheten i enlighet med utredningens förslag i punkterna 1–3.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att för att den avgiftsskyldige inte ska anses ha haft möjlighet att ens uppdra åt någon annan att fullgöra en skyldighet bör det vara fråga om allvarlig sjukdom. Om den avgiftsskyldige vidtagit en i och för sig korrekt åtgärd för att undvika överträdelse men inte lyckats fullt ut skulle det också kunna framstå som oskäligt att kräva betalning av sanktionsavgiften. Som utredningen anger bör ett undantag från avgiftsskyldigheten på grund av sjukdom främst kunna bli aktuellt när det gäller fysiska personer eller mycket små företag. Vidare bör det, i linje med rättegångsbalkens regler, vara möjligt att befria från avgift i de fall där den avgiftsskyldige har laga förfall för sin underlåtenhet att fullgöra sina skyldigheter.

Regeringen anser i likhet med utredningen att det inte bör anses oskäligt att ta ut avgift när överträdelsen t.ex. beror på att den avgiftsskyldige inte känt till de regler som gäller, att en uppdragstagare som anlitas begått ett misstag eller att en verksamhet är nystartad. Det bör inte heller anses oskäligt att ta ut avgift om den avgiftsskyldige har ekonomiska problem eller om avgiften annars ter sig hög i förhållande till den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden.

Enligt 10 kap. 6 § djurskyddslagen ska det inte dömas till ansvar för gärningar som avses i 1, 3, 4 eller 5 § om de är att anse som ringa. En gärning är enligt bestämmelsen att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda. I avsnitt 6.11 föreslår regeringen en utvidgning av tillämpningsområdet för det ringa brottet på så sätt att en gärning är att anse som ringa om den är av mindre betydelse med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda.

Frågan är om det i bestämmelsen om undantag från avgiftsskyldighet ska införas ett undantag för gärningar som är ringa. Om det inte görs kommer en sanktionsväxling innebära att gärningar som tidigare har varit kriminaliserade men bedömts som ringa gärningar och därmed alltså varit straffria, kan bli föremål för sanktionsavgift.

I andra lagstiftningsärenden har frågan om ringa brott ska omfattas hanterats på olika sätt. I 50 b § fiskelagen anges att det vid prövningen av om det är oskäligt att ta ut avgift även ska beaktas om en viss enstaka

överträdelse saknar betydelse i kontrollhänseende eller är obetydlig med hänsyn till syftet med den bestämmelse som har överträtts. På livsmedels- och foderområdet finns inte motsvarande bestämmelse och ringa överträdelser undantas inte från tillämpningsområdet. Regeringen menade i det senare fallet att bedömningen av om en enstaka överträdelse saknar betydelse i kontrollhänseende ryms inom ramen för prövningen av om det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift (prop. 2017/18:165 s. 68).

En viktig faktor i frågan om ringa gärningar ska undantas är att ett effektivt system inte bör innehålla alltför stora inslag av skönmässiga bedömningar. Bedömningen av om en gärning har varit ringa eller inte utgör ett ytterligare led i den bedömning som kontrollmyndigheterna behöver göra för att avgöra om sanktionsavgift ska utgå. Som framgår ovan begränsas möjligheterna till sanktionsväxling på ett ganska omfattande sätt av att det skulle bli betydande gränsdragningsproblem om gärningar enligt 10 kap. 5 § djurskyddslagen skulle bli föremål för sanktionsavgift i stället för straffansvar. Den föreslagna sanktionsväxlingen innebär därför att gärningar som är mindre allvarliga från djurskyddssynpunkt kommer att finnas både i systemet med sanktionsavgift och i ordningen med straffansvar. Regeringen instämmer i utredningens slutsats att överträdelser som skulle ha bedömts som ringa i straffrättslig mening och därmed inte skulle ha aktualiserat någon påföljd inte heller bör leda till att sanktionsavgift påförs och att ringa gärningar därför bör undantas från sanktionsavgift.

Enligt den lydelse som föreslås i avsnitt 6.11 är en gärning att anse som ringa om den är av mindre betydelse med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda. Regeringen instämmer i utredningens slutsats att bestämmelsen om avgiftsfrihet bör formuleras på motsvarande sätt. Regeringen föreslår dock en redaktionell ändring i lagtexten i förhållande till utredningens förslag, genom att undantaget från sanktionsavgift för överträdelser av mindre betydelse med hänsyn till det intresse som bestämmelsen är avsedd att skydda anges i ett eget stycke och inte som ett exempel på en situation när det är oskäligt att ta ut sanktionsavgift.

Eftersom bestämmelsen om avgiftsfrihet är utformad på så sätt att den exemplifierar i vilka fall avgift inte ska påföras, kan avgiftsbefrielse även medges om det i andra fall kan anses som oskäligt att påföra avgift. I detta sammanhang bör påpekas att det ska röra sig om undantagssituationer och att utrymmet för att inte påföra avgift bör vara begränsat.

Länsstyrelsen i Västerbottens län och *Advokatsamfundet* framför att de föreslagna undantagen är för generella och omfattande. Alltför vida undantag ger utrymme för olika bedömningar och leder i förlängningen till överklaganden. Även *Länsstyrelsen i Stockholm* framför liknande synpunkter och framhåller att det är vanligt att de djurhållare som blir föremål för ingripanden har ekonomiska svårigheter eller en sjukdomsproblematik. Regeringen konstaterar att en möjlighet att göra undantag från avgiftsskyldigheten för det fall uttagande av en avgift varit oskäligt alltid kommer att leda till en något försämrad effektivitet och ett större utrymme för olika bedömningar. Samtidigt krävs en möjlighet att göra undantag för att regleringen ska vara rättssäker. För att undantaget ska leda till att kraven på rättssäkerhet uppfylls bör regleringen av vad som kan motivera ett undantag dessutom ge visst utrymme för flexibilitet. Bortsett från

undantaget som rör överträdelser som är av mindre betydelse med hänsyn till det intresse som bestämmelsen avser att skydda är den föreslagna bestämmelsen likalydande med vad som gäller enligt bl.a. livsmedelslagen och fiskelagen. De föreslagna undantagen är alltså inte vidare än vad som gäller på andra områden. En liknande reglering på olika områden där sanktionsavgifter förekommer ger enhetlighet och kan underlätta praxisbildningen i förvaltningsdomstolarna, t.ex. när det gäller sjukdom som grund för att inte ta ut avgift. Som anges ovan bör inte heller ekonomiska problem vara skäl att inte ta ut sanktionsavgift. Den risk för svårigheter vid bedömningarna som remissinstanserna tar upp kan därmed också minskas.

Regeringen bedömer sammantaget att de föreslagna undantagen är tillräckligt preciserade och anser i likhet med utredningen att de är lämpliga.

I likhet med utredningen anser regeringen att det inte finns skäl att föra in en bestämmelse om jämkning av sanktionsavgiften.

6.8 Sanktionsavgifternas storlek

6.8.1 Avgiftens storlek

Regeringens förslag: Sanktionsavgifterna ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. Avgifternas storlek ska framgå av föreskrifter som regeringen meddelar. När regeringen meddelar föreskrifter om avgifternas storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Flera av de remissinstanser som har yttrat sig om förslaget tillstyrker det, är positiva till förslaget eller har inga invändningar mot det. Till denna grupp hör *Statens jordbruksverk, länsstyrelserna i Blekinge län, Skåne län, Jönköpings län och Västra Götalands län, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Djurskyddet Sverige, Svenska Djurskyddsföreningen, Svenska Kennelklubben och Sveriges Kattklubbers Riksförbund.*

Länsstyrelsen i Östergötlands län ser med oro på de föreslagna beloppen där upp till 100 000 kronor i sanktion kommer att drabba t.ex. lantbrukare mycket hårt och få till följd att de till och med kan tvingas att upphöra med sin verksamhet. Även *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svenska Fåravelsförbundet, Svenska Samernas Riksförbund, Svenska Ägg, Sveriges Grisföretagare* och *Sveriges Nötköttsproducenter* har invändningar mot de föreslagna beloppen och ifrågasätter om avgifterna är proportionerliga i förhållande till de överträdelser som kommer att omfattas av systemet.

Skälen för regeringens förslag: Regleringen av sanktionsavgifter måste vara lättillämpad för att leda till avsedda effektivitetsvinster. Avgift bör kunna påföras i nära anslutning till att överträdelsen har ägt rum. Ett beslut om sanktionsavgift bör inte kräva några ingående bedömningar. För att grundläggande rättssäkerhetskrav ska vara uppfyllda är det också

nödvändigt att systemet är förutsägbart för den som riskerar att påföras avgift. Mot denna bakgrund bör systemet vara konstruerat på så sätt att det är relativt enkelt att avgöra vilket belopp som gäller för den enskilda överträdelsen. Avgiftsbeloppen bör därför fastställas med en viss grad av schablonisering, dvs. enligt en på förhand fastställd taxa, vilket också är vanligt förekommande i olika sanktionsavgiftssystem. Taxan anges då ofta i förordning. Med andra ord instämmer regeringen i utredningens bedömning att avgifterna bör fastställas schablonmässigt och utgå enligt en på förhand fastställd taxa som framgår direkt av förordning.

Ett antal remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Östergötlands län* och *LRF*, har synpunkter på den övre nivån av spannet och anser att det är alltför högt. Regeringen anser att det är nödvändigt att ha en högsta beloppsgräns på 100 000 kronor för att avgiften ska verka avskräckande även för större företag, se vidare under avsnitt 6.8.3. Max- och minimibeloppen är desamma som gäller för sanktionsavgifter på områdena livsmedel samt foder och animaliska biprodukter. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att sanktionsavgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor.

Vid bedömningen av vilka avgiftsbelopp som bör fastställas anges i utredningen att två parametrar bör beaktas, nämligen överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Ingen remissinstans har några invändningar mot detta. Regeringen instämmer i bedömningen att dessa två kriterier ska beaktas när avgiftsbeloppet för en viss överträdelse fastställs. Samma kriterier gäller för flera andra områden där sanktionsavgifter har införts, t.ex. på livsmedels-, miljö- och fiskeområdet. Med överträdelsens allvar avses överträdelsens omfattning och den typiska fara som överträdelsen medför. Kriteriet betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser tar sikte på bestämmelsen som sådan och dess skyddsintresse.

6.8.2 Differentierade avgifter

Regeringens bedömning: Sanktionsavgifterna bör differentieras, dvs. vara olika stora beroende på vem som åläggs avgift. Grunderna för differentieringen bör anges i regeringens föreskrifter.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens. Utredningen anger dessutom att årsomsättning framstår som en lämplig differentieringsgrund för djurhållare som bedriver näringsverksamhet samt att fasta avgifter bör användas för djurhållare som är privatpersoner.

Remissinstanserna: Endast ett mindre antal remissinstanser kommenterar bedömningen. *Åklagarmyndigheten* och *Sveriges Katklubbars Riksförbund* är positiva till bedömningen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att förtydliganden behövs om när en djurhållning ska bedömas vara en näringsverksamhet och vem som ska göra den bedömningen. *Länsstyrelsen* undrar också vad som gäller för en näringsverksamhet som aldrig går med vinst.

Länsstyrelserna i Norrbottens län och *Västerbottens län* avstyrker att årsomsättningen ska utgöra differentieringsgrunden för djurhållare som bedriver näringsverksamhet. Procentsatser av årsomsättningen kan ge

orimliga och oproportionerliga avgifter. Det finns vidare flera frågetecken kring hur man ska göra en korrekt uträkning av årsomsättningen. Länsstyrelsen i Västerbottens län framhåller att en djurhållare t.ex. kan ha verksamheter i sitt lantbruksföretag som inte alls har med djurhållning att göra, t.ex. entreprenadverksamhet, men som ingår i den totala omsättningen för företaget. Länsstyrelsen förordar i stället fasta avgifter, vilket skulle förenkla handläggningen och göra det tydligare och enklare för djurhållarna att förstå hur avgiftsnivån bestämts, vilket i sin tur kan minska risken för överklaganden.

Karolinska Institutet (KI) anser att det måste klargöras hur beloppet ska utdömas på ett proportionerligt sätt när det gäller användning av djur i forskning, t.ex. hur man ska bedöma en verksamhets storlek för ett lärosäte. KI menar att det knappast är tillämpligt att utgå från årsomsättningen för en statlig forskningsverksamhet.

Skälen för regeringens bedömning: Ett effektivt och rättssäkert sanktionsavgiftssystem förutsätter att avgifterna är proportionella och rättvisa. Som framgår ovan ska överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser, ligga till grund för fastställande av avgiftsbeloppet. För att avgifterna ska få en handlingsdirigerande verkan för såväl små som stora aktörer bör även den ekonomiska förmågan hos den som ska påföras en avgift beaktas. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att avgifterna bör differentieras.

Behovet av ett effektivt system innebär att differentieringen bör ske med ett visst mått av schablonisering. Det är en förutsättning för att det ska vara enkelt för kontrollmyndigheten att fastställa avgiften i varje enskilt fall. Differentieringen bör därför bygga på förhållandevis enkla bedömningsgrunder och utgå från uppgifter som kontrollmyndigheterna lätt kan komma åt och kontrollera. Årsomsättning skulle kunna vara en sådan uppgift. Enligt utredningen framstår årsomsättning som en lämplig differentieringsgrund för djurhållare som bedriver näringsverksamhet men för djurhållare som är privatpersoner bör fasta avgifter användas. Regeringen avser att reglera grunderna för differentieringen i en förordning. De remissynpunkter som rör den närmare regleringen av differentieringen kommer att hanteras inom ramen för det ärendet.

6.8.3 Förhöjd avgift i vissa fall

Regeringens bedömning: Om den som har påförts en sanktionsavgift inte upphör med överträdelsen bör en ny, förhöjd avgift tas ut. Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter upprepar överträdelsen, bör den nya överträdelsen leda till en förhöjd avgift. Grunderna för beräkningen av en förhöjd avgift bör framgå av regeringens föreskrifter.

Utredningens bedömning överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser kommenterar bedömningen och samtliga är positiva till förslaget och anser att det är positivt eller viktigt att avgiften höjs vid upprepade överträdelser. *Djurens Rätt* anser att det bör finnas möjlighet att påföra en avsevärt högre avgift, för att sanktionerna ska vara tillräckligt kännbara och avskräckande även

för resursstarka företag och framför att det är nödvändigt med uppföljning efter att sanktioner har beslutats. *SLU* ifrågasätter om sanktionsavgifter kommer att kunna ges vid upprepade tillfällen, t.ex. om det har fattats ett beslut om en sanktionsavgift och rättelse inte skett vid nästa kontrolltillfälle.

Skälen för regeringens bedömning: Sanktionsavgiftssystemet skulle riskera att bli i stort sett verkningslöst om den som redan ålagts en sanktionsavgift skulle kunna fortsätta med samma överträdelse utan att riskera en ny sanktion. Möjligheten att besluta om en ny, förhöjd avgift för den som inte upphör med en överträdelse efter att ha påförts en sanktionsavgift kan förväntas leda till bättre regelefterlevnad. Detsamma gäller för den som efter ett beslut om avgift på nytt gör sig skyldig till en överträdelse av samma slag.

Möjligheten att besluta om en ny, förhöjd avgift under de aktuella förhållandena finns även på andra områden, däribland på livsmedelsområdet. Det kan inte anses strida mot dubbelprövningsförbudet att ta ut en ny, förhöjd sanktionsavgift om någon inte upphör med en överträdelse, förutsatt att det nya beslutet avser en annan tidsperiod än den som omfattas av det första beslutet.

Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att en förhöjd avgift bör tas ut i vissa fall. Grunderna för beräkningen av en förhöjd avgift bör framgå av regeringens föreskrifter.

Djurens Rätt anser att förslaget dessutom behöver kompletteras med en avsevärt högre avgift, för att sanktionerna ska vara tillräckligt kännbara och avskräckande även för resursstarka företag. Regeringen bedömer dock att den nya, högre avgiften bör rymmas inom de avgiftsnivåer som föreslås. Med hänsyn till vilka överträdelser som omfattas av förslaget är de föreslagna avgiftsnivåerna tillräckligt höga för att verka avskräckande även för resursstarka företag. Regeringen konstaterar också att det redan nu måste anses ingå i kontrollmyndigheternas uppdrag att, i linje med vad Djurens rätt framför, följa upp tidigare brister och säkerställa att de åtgärdas och inte upprepas.

6.9 Förfarandefrågor

6.9.1 Den som en sanktionsavgift ska tas ut av ska få tillfälle att yttra sig

Regeringens förslag: Innan kontrollmyndigheten beslutar om en sanktionsavgift ska den som avgiften ska tas ut av få tillfälle att yttra sig.

Regeringens bedömning: Det behövs inte någon uttrycklig bestämmelse om att ett beslut om sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som kommenterar förslaget och bedömningen ställer sig några positiva eller har inga invändningar. Det gäller *Statens jordbruksverk*, *länsstyrelserna i Blekinge län* och *Västra*

Flera remissinstanser framför betänkligheter kring förslaget om att den som avgiften ska tas ut av ska ges tillfälle att yttra sig innan kontrollmyndigheten beslutar om en sanktionsavgift. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att det är otydligt hur bestämmelsen ska tillämpas och bedömer att otydligheten kan påverka effektiviteten. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* avstyrker förslaget eftersom det redan finns en skyldighet att kommunicera enligt förvaltningslagen (2017:900). *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser att det föreslagna förfarandet kommer att leda till en tidsfördröjning och ifrågasätter om den effektivisering som är tanken med en sanktionsväxling uppnås om det föreslagna förfarandet tillämpas. Länsstyrelsen ställer sig vidare tveksam till bedömningen att beslutet inte behöver delges och anser att detta behöver övervägas närmare.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Regeringen instämmer i utredningens förslag att den som riskerar att påföras en sanktionsavgift utan undantag bör få möjlighet att yttra sig över myndighetens utredning innan beslutet fattas, för att få möjlighet att t.ex. påtala eventuella felaktigheter och föra fram omständigheter som kan utgöra skäl för befrielse från avgift. Ett beslut om sanktionsavgift kan upplevas som ingripande för den avgiftsskyldige. Regeringen bedömer att möjligheten att yttra sig innan beslut fattas är en grundläggande förutsättning för materiellt korrekta avgöranden och systemets legitimitet. Som flera remissinstanser påpekar så innebär en möjlighet till yttrande en tidsfördröjning. Regeringen anser dock att förlusten i effektivitet är motiverad av rättssäkerhetsskäl.

Bestämmelsen om en myndighets kommunikationsskyldighet i 25 § förvaltningslagen, ger inte den avgiftsskyldige en ovillkorlig rätt att yttra sig då det i undantagssituationer är möjligt att avgöra ett ärende utan att en part fått en sådan möjlighet. Regeringen bedömer, till skillnad från *SLU*, att 25 § förvaltningslagen inte helt tillgodoser behoven av att höra den som berörs innan ett beslut om sanktionsavgift fattas. Även om något av undantagen från kommunikationsskyldigheten i denna bestämmelse sällan blir tillämpligt, anser regeringen att det i fråga om de aktuella besluten om sanktionsavgift finns skäl att säkerställa att kommunikation sker i varje enskilt fall. En bestämmelse om att den som avgiften ska tas ut av alltid ska få möjlighet att yttra sig bör därför föras in i djurskyddslagen. Motsvarande bestämmelser finns i 30 c § livsmedelslagen och 30 c § lagen om foder och animaliska biprodukter.

Kontrollmyndigheten ska, i enlighet med 25 § förvaltningslagen, ge den som avgiften ska tas ut av tillfälle att yttra sig över allt material av betydelse för beslutet. Det kan t.ex. handla om den utredningsrapport eller liknande som myndigheten har sammanställt. Av materialet bör det framgå vad myndigheten anser har inträffat, de omständigheter som åberopas till stöd för detta och vilken bevisning som finns i ärendet. Vidare bör det framgå att myndigheten avser att påföra en sanktionsavgift.

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska enligt 33 § förvaltningslagen så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. I nämnda paragraf anges vidare bl.a. att myndigheten bestämmer hur

underrättelsen ska ske och att underrättelse får ske genom delgivning. Förvaltningslagen innehåller alltså inget krav på att ett beslut ska delges parten. Enligt regeringens förslag ska ett beslut om sanktionsavgift kunna verkställas när det fått laga kraft (se avsnitt 6.9.2). Tidpunkten för när beslutet får laga kraft är knuten till den tidpunkt när den avgiftsskyldige fick del av beslutet. Det innebär att delgivning bör krävas för att det ska kunna bli klart när beslutet vinner laga kraft och därmed kan verkställas. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att det inte finns något behov av en uttrycklig bestämmelse om att den avgiftsskyldige ska delges beslutet. Samma bedömning gjordes på livsmedels- respektive foderområdet, se prop. 2017/18:165 s. 71–72.

6.9.2 Betalning av sanktionsavgift

Regeringens förslag: Ett beslut om sanktionsavgift ska inte gälla omedelbart. Ett beslut om sanktionsavgift ska förfalla till betalning när beslutet har fått laga kraft och ska få verkställas enligt utsökningsbalken vid denna tidpunkt.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser kommenterar inte förslaget. Flera remissinstanser framför dock betänkligheter kring kravet på att ett beslut ska få laga kraft innan det får verkställas. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att det är otydligt hur bestämmelserna i 10 kap. 6 g § ska tillämpas och bedömer att otydligheten kan påverka effektiviteten. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser att det föreslagna förfarandet kommer att leda till en tidsfördröjning och ifrågasätter om den effektivisering som är tanken med en sanktionsväxling uppnås om det föreslagna förfarandet tillämpas. Länsstyrelsen antar att det kommer att fattas ett ganska stort antal beslut om sanktionsavgifter eftersom sanktionsväxling bara bör ske på områden där överträdelse är relativt vanliga. Det innebär att länsstyrelsen även kommer att ha ett ganska stort antal beslut att bevaka inför laga kraft.

Kronofogdemyndigheten anser att det bör framgå tydligt i bestämmelsen när, hur och till vem en betalning av sanktionsavgift ska ske, i stället för att det bara framgår att verkställighet får ske enligt utsökningsbalkens regler. Kronofogdemyndigheten förordar en utformning i likhet med den som lagts fram i promemorian *Anpassningar till EU:s förordningar om medicinteknik – del 2* (Ds 2019:32).

Skälen för regeringens förslag: Utgångspunkten är att beslut om sanktionsavgifter inte kan verkställas förrän de fått laga kraft. Det förekommer dock att beslut om sanktionsavgift gäller omedelbart och är direkt verkställbara, dvs. ett beslut kan verkställas utan hinder av att det inte fått laga kraft. Beslutet kan då verkställas även om det överklagats till domstol. I sådana fall kan den domstol som ska pröva det överklagade beslutet hindra en omedelbar verkställighet genom att besluta om inhibition.

Eftersom sanktionsavgifterna har karaktär av straff talar hänsynen till den enskildes rättssäkerhet starkt för att en skyldighet att betala en sanktionsavgift inte bör uppkomma innan ett beslut eller, om beslutet

överklagas, en dom fått laga kraft. Djurskyddslagens regelverk gäller för alla djurhållare, även för mindre företag och privatpersoner. Om beslut om sanktionsavgift skulle gälla direkt kan det drabba dessa kategorier av djurhållare oskäligt hårt. Det extra arbete som det innebär att bevaka laga kraft bör inte anses väga tyngre än kraven på rättssäkerheten för den enskilde i det här fallet. I fråga om effektivitet instämmer regeringen dessutom i vad utredningen framhåller om att effektivitet ligger främst i möjligheten att reagera snabbt på regelöverträdelsen. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att det inte i detta fall finns skäl att frånga huvudregeln om att ett beslut får verkställas först efter att det fått laga kraft. Detta innebär att beslut om sanktionsavgift bör undantas från det bemyndigande för regeringen som finns i 11 kap. 4 § djurskyddslagen att meddela föreskrifter om att beslut som fattats med stöd av lagen, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som den kompletterar, ska gälla omedelbart. Undantaget bör även gälla i förhållande till bestämmelsen i 35 § förvaltningslagen om omedelbar verkställighet.

Enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken utgör en förvaltningsmyndighets beslut en verkställbar exekutionstitel endast om det framgår av en särskild föreskrift att beslutet får verkställas. För att indrivning av ett beslut om avgift ska kunna ske utan att kontrollmyndigheten behöver vända sig till Kronofogdemyndigheten eller domstol krävs alltså att det i djurskyddslagen anges att ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det fått laga kraft. En process hos Kronofogdemyndigheten eller i domstol i syfte att få en exekutionstitel kan vara tidskrävande. Regeringen instämmer i utredningens förslag att det bör föreskrivas att ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det fått laga kraft.

Kronofogdemyndigheten framför att det tydligt bör framgå när, hur och till vem en betalning av sanktionsavgift ska ske. Då en beslutad sanktionsavgift ska tillfalla staten är det staten som är fordringsägare för obetald sanktionsavgift. Regeringen avser att i förordning meddela närmare föreskrifter om hur sanktionsavgifter ska betalas. Den lydelse som regeringen föreslår överensstämmer med motsvarande bestämmelser i livsmedelslagen respektive lagen om foder och animaliska biprodukter, med tillägget att sanktionsavgiften ska tillfalla staten. Enligt regeringen är det viktigt att bestämmelserna om verkställighet utformas på samma sätt som reglerna i motsvarande författningar på liknande områden, så långt det är möjligt.

Att sanktionsavgiften ska tillfalla staten bör framgå av lagen.

6.9.3 Preskription

Regeringens förslag: En sanktionsavgift ska endast få tas ut om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

En beslutad sanktionsavgift ska falla bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som kommenterar förslagen tillstyrker dem, är positiva till dem eller har inga invändningar mot dem. Till denna grupp hör *Statens jordbruksverk, länsstyrelserna i Blekinge län, Skåne län och Västra Götalands län, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Djurskyddet Sverige, Sveriges Djurskyddsförening och Svenska Kennelklubben.*

Kammarrätten i Göteborg ifrågasätter behovet av förslaget om preskription i 10 kap. 6 h §, mot bakgrund av att motsvarande bestämmelser finns i lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) anser att det i 10 kap. 6 f § behöver tydliggöras vad som avses med har fått tillfälle att yttra sig. Det bör enligt SLU klargöras vad som händer om man håller sig undan och om delgivning kommer att krävas.

Skälen för regeringens förslag: Behovet av att ingripa mot en överträdelse minskar över tid. Det är dessutom rimligt att den som begått en överträdelse vid någon tidpunkt ska kunna utgå från att överträdelsen inte kommer att mötas av någon reaktion från samhället. Inom straffrätten finns det därför bestämmelser om åtals- respektive påföljdspreskription (35 kap. brottsbalken). Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det bör finnas bestämmelser om under hur lång tid ansvar kan utkrävas och beslutad avgift kan inkrävas.

Tiden för åtalspreskription för ett brott med endast böter i straffskalan är två år och tiden för påföljdspreskription är fem år. I likhet med utredningen anser regeringen att samma preskriptionsfrister bör gälla för sanktionsavgifterna.

Som *Kammarrätten i Göteborg* framför regleras preskription av skatt och andra fordringar som det allmänna har rätt till i lag om preskription av skattefordringar m.m. Enligt lagen preskriberas en fordran fem år efter det att den förföll till betalning. Lagen innehåller dock ingen bestämmelse som begränsar möjligheten att ta ut en avgift när den som avgiften ska tas ut av inte fått möjlighet att yttra sig inom viss tid. Detta bör därför regleras i djurskyddslagen. Av tydlighetsskäl bör det även framgå att en beslutad sanktionsavgift ska falla bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft. Detta innebär dessutom att regleringen överensstämmer med utformningen av preskriptionsbestämmelser i liknande lagstiftning, se t.ex. 30 f § livsmedelslagen.

Den bortre tidsgränsen för när avgift ska få tas ut är kopplad till kravet på att den som avgiften ska tas ut av ska ges tillfälle att yttra sig innan kontrollmyndigheten beslutar om en sanktionsavgift. *SLU* anser att det bör definieras vad som krävs för att någon ska anses ha fått tillfälle att yttra sig. Som anges ovan under 6.9.1 finns inget uttryckligt krav på delgivning. I stället får den beslutande myndigheten, med stöd av delgivningslagen (2010:1932), ta ställning till om handlingen bör delges eller inte. Något uttryckligt krav på delgivning finns t.ex. inte heller i livsmedelslagen respektive lagen om foder och animaliska biprodukter utan de är utformade på samma sätt som här föreslås. Det är viktigt att tillse att en gemensam praxis kan utvecklas. Regeringen anser sammanfattningsvis inte att det finns ett behov av att tydliggöra uttrycket ”fått tillfälle att yttra sig” ytterligare i lagtexten.

Regeringens bedömning: Det behövs ingen särskild regel om överklagande av sanktionsavgift.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som kommenterar bedömningen – *Åklagarmyndigheten, Svenska Kennelklubben* och *Sveriges Kattklubbars Riksförbund* – är positiva till den.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 11 kap. 2 § djurskyddslagen får beslut som fattats med stöd av lagen – med undantag för vissa i 11 kap. 1 § angivna beslut som fattas av den centrala djurförsöksetiska nämnden – överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut som avser Försvarmakten ska dock enligt bestämmelsen överklagas till regeringen. Prövningstillstånd krävs vid överklagande av en förvaltningsrätts avgörande till kammarrätten.

För att kraven på rättssäkerhet ska vara uppfyllda ska ett beslut om att ta ut sanktionsavgift kunna prövas av domstol. Den som har ålagts sanktionsavgift ska därför ha rätt att överklaga beslutet. Eftersom det är fråga om ett förvaltningsbeslut bör beslutet överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det inte finns behov av någon särskild överklaganderegler, eftersom kontrollmyndigheternas beslut får överklagas enligt regeln om överklagande i nämnda bestämmelse i djurskyddslagen.

6.10 Undantag för djur som används inom Försvarmakten

Regeringens förslag: Djurskyddslagens bestämmelser om sanktionsavgift ska inte omfatta överträdelse av föreskrifter meddelade med stöd av lagen som avser djur som används inom Försvarmakten.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som kommenterar förslaget – *Statens jordbruksverk, länsstyrelserna i Skåne län och Västra Götalands län, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Djurskyddet Sverige, Sveriges Djurskyddsförening* och *Sveriges Kattklubbars Riksförbund* – är positiva till förslaget eller har inga invändningar mot det.

Skälen för regeringens förslag: Försvarsinspektören för hälsa och miljö (nedan försvarsinspektören) kontrollerar att Försvarmakten följer gällande regelverk för bl.a. miljö- och hälsoskydd, livsmedelssäkerhet och djurskydd. Försvarsinspektörens mandat i fråga om djurskydd framgår av 21 § första stycket förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten. När försvarsinspektören utövar sin tillsyns- och kontrollfunktion är denne inte underställd överbefälhavaren, vilket följer av 21 § andra stycket nämnda förordning.

Verksamheter med djur som försvarsinspektören har kontrollansvar över omfattar Försvarmaktens häst- och hundhållning samt försöksdjursverksamhet och slakt under överlevnadsutbildningar. Kontrollen av hundverksamheten omfattar hållandet av hund (uppstallning, övningar och

insatser), transporter, avelsverksamhet, träning och nyttjande (bevakning, sök m.m.). Kontrollen av häst avser huvudsakligen själva uppställningen, transporter, träning och användning av hästarna (prop. 2016/17:144 s. 24–25).

Djurhållningen inom Försvarsmakten är inte undantagen från djurskyddslagens krav. De materiella reglerna i djurskyddslagen gäller alltså även för djur som används inom Försvarsmakten. Djurhållningen är dock enligt 8 kap. 17 § djurskyddslagen undantagen från ett antal av de bestämmelser som annars gäller vid offentlig kontroll. Enligt bestämmelsen kan försvarsinspektören t.ex. inte besluta om förelägganden vid vite enligt 8 kap. 9 § tredje stycket eller besluta om rättelse enligt 8 kap. 10 § djurskyddslagen. Försvarsinspektören omfattas inte heller av skyldigheten att verka för att överträdelser beivras enligt 8 kap. 5 § djurskyddslagen.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det är mindre lämpligt att försvarsinspektören beslutar om sanktionsavgifter riktade mot Försvarsmakten, då försvarsinspektören är en kontrollfunktion som finns inom samma myndighet som kontrollobjektet, dvs. Försvarsmakten. Överträdelser inom Försvarsmakten bör därför även i fortsättningen omfattas av straffansvar.

6.11 Området för det ringa brottet mot djurskyddslagen ska utvidgas

Regeringens förslag: Bestämmelsen i 10 kap. 6 § djurskyddslagen om straffrihet vid ringa brott ska utvidgas till att omfatta fler överträdelser än tidigare. En gärning ska anses som ringa om den är av mindre betydelse med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som kommenterar förslaget tillstyrker det, är positiva till det eller har inte något att invända mot det. Till den gruppen hör *Statens jordbruksverk, länsstyrelserna i Skåne län, Stockholms län och Västra Götalands län, Polismyndigheten, Djurskyddet Sverige, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svenska Fåravelsförbundet, Svenska Samernas Riksförbund (SSR), Svenska Ägg, Sveriges Grisföretagare och Sveriges Nötköttproducenter, Svenska Kennelklubben och Sveriges Kattklubbars Riksförbund (SVERAK).*

Djurens rätt och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) är negativa till att avkriminalisera vissa bestämmelser eftersom det kan skicka signaler om att de avkriminaliserade bestämmelserna inte är så viktiga. Även *Varbergs tingsrätt* pekar på att en avkriminalisering kan innebära en risk för ett försvagat djurskydd men framför samtidigt att risken för ett försvagat djurskydd är liten då förslaget innebär en effektivisering i att upprätthålla djurskyddet och då det enbart rör sig om mindre allvarliga överträdelser som inte innefattar ett lidande för djuren.

Svenska Köttföretagen och *Gård & Djurhälsan* ser positivt på att de föreslagna överträdelserna av ringa karaktär avkriminaliseras eftersom det

är orimligt att de leder till åtal och för att djurhållarna slipper det betungande hot som ett åtal innebär och slipper att bli betraktade som kriminella. Avkriminaliseringen kan också bespara staten de stora kostnader som ett åtal ofta innebär och en sådan förändring kan sannolikt också bidra till ett större förtroende för kontrollsystemet. Även SSR är positivt till att vissa överträdelser avkriminaliseras. För att uppnå ett bättre djurskydd finns det andra insatser som kan verka mer framåtsyftande, exempelvis rådgivning, kontroll och tillsynsinsatser. LRF, Svenska Fåravelsförbundet, Svenska Ägg, Sveriges Grisföretagare och Sveriges Nötköttsproducenter poängterar i sammanhanget att straffriheten för ringa brott är viktig och att straffbestämmelser inte är ett lämpligt styrmedel för förseelser mot djurskyddsföreskrifterna.

SVERAK, som är positivt till förslaget, understryker att upprepade ringa brott kan indikera att ett större underliggande problem finns och att myndigheterna därför bör ingripa vid återkommande ringa överträdelser.

Länsstyrelsen i Stockholms län ser positivt på förslaget. De omständigheter som utredningen pekar ut som sådana som bör omfattas av utvidgningen är sådana som redan i dag som regel inte blir föremål för anmälan om brott. Att ge större utrymme i lagtexten för detta ser länsstyrelsen som positivt.

Åklagarmyndigheten anser att det kan ifrågasättas om den förslagna ändrade ordalydelsen innebär annat än en marginell utvidgning av området för det ringa brottet. Åklagarmyndigheten har dock inga invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Som utredningen konstaterar saknas det på djurskyddsområdet i många fall möjlighet till sanktionsväxling, eftersom det föreligger gränsdragningsproblem i förhållande till straffbestämmelser enligt 10 kap. 1 § djurskyddslagen, som inte ska bli föremål för avkriminalisering. Förslaget om sanktionsväxling innebär endast en liten begränsning av det straffbara området rörande mindre allvarliga överträdelser. Det är lämpligt att också överväga möjligheten att begränsa det straffbara området genom att precisera bestämmelsen om ringa brott, i syfte att sanktionssystemet ska bli så ändamålsenligt som möjligt.

I 10 kap. 6 § djurskyddslagen anges att om en gärning som avses i 10 kap. 1, 3, 4 eller 5 § djurskyddslagen är att anse som ringa ska det inte dömas till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda. Bestämmelsen är en precisering i förhållande till den tidigare djurskyddslagen, i vilken det endast angavs att om en gärning var att anse som ringa skulle det inte dömas till ansvar (36 § tredje stycket). Undantaget från det straffbara området för ringa fall gäller alla straffbestämmelser i djurskyddslagen med undantag för överträdelser av förbudet att genomföra sexuella handlingar med djur.

I förarbetena till denna bestämmelse anförde regeringen bl.a. att det är lämpligt att i lagtexten förtydliga vad som avses med en ringa gärning, men att djurlidande inte bör vägas in vid bedömningen av vad som är ringa gärningar, då sådana hänsyn inte stämmer överens med djurskyddslagens förebyggande syfte. Regeringen påpekade vidare att det inte behöver visas att djur har utsatts för lidande för att lagens straffbestämmelser ska vara tillämpliga. Bedömningen av om en gärning ska betraktas som ringa bör enligt regeringen göras med utgångspunkt i det intresse eller det konkreta

syfte som bestämmelsen är avsedd att skydda, oavsett eventuell effekt (prop. 2017/18:147 s. 263).

En överträdelse av en djurskyddsregel som anges i djurskyddsförordningen eller i Jordbruksverkets föreskrifter kan, förutom att den täcks av föreskriftens reglering och således är straffbar enligt 10 kap. 5 §, helt eller i väsentliga delar också täckas av paragrafer i djurskyddslagen som är straffbara enligt 10 kap. 1 § djurskyddslagen. Detta innebär att det är svårt att på ett heltäckande sätt avkriminalisera de minst straffvärda överträdelserna av djurskyddsreglerna. Det är alltså svårt att urskilja separata överträdelser som är så pass obetydliga utifrån djurskyddssynpunkt att de kan utmönstras helt från det straffbelagda området (eller det sanktionsbelagda området om överträdelserna ska sanktioneras med en administrativ sanktionsavgift). Regeringen instämmer i utredningens slutsats att det, eftersom överträdelser av en viss bestämmelse kan vara mer eller mindre allvarliga, skulle det vara olämpligt att helt avkriminalisera vissa överträdelser.

Brott mot djurskyddslagen omfattar en mängd överträdelser av regelverket i djurskyddslagen, djurskyddsförordningen och Jordbruksverkets föreskrifter. Det rör sig om bestämmelser av vitt skilda slag. Regelverket innehåller t.ex. ett flertal bestämmelser om djurhållning av flera olika djurslag eller om djur som används i viss verksamhet. Dessa regler omfattar t.ex. föreskrivna stallmått, regler om djurhållares skyldighet att ge djur tillsyn och om i vilken omfattning djur ska vistas på bete. Regelverket innehåller också bestämmelser som rör särskilda verksamheter som involverar djur, som t.ex. försöksdjursverksamhet, med krav på bl.a. tillstånd och journalföring. Regeringen bedömer i likhet med utredningen att det inte är möjligt att formulera en nedre gräns för straffansvaret för enskilda bestämmelser. Det finns dock inte några hinder mot en generell precisering och samtidigt en utvidgning av bestämmelsen om ringa brott.

En utvidgning av det straffria området bör gälla gärningar som är mindre allvarliga i förhållande till djurskyddslagens skyddsintresse. Som regeringen har påpekat i förarbetena till den nya djurskyddslagen bör dock inte bedömningen av om ett brott är att anse som ringa göras utifrån den eventuella effekten som överträdelserna haft i form av djurlidande, eftersom djurs lidande inte är en förutsättning för brott mot djurskyddslagen. Utvidgningen bör i stället, i enlighet med utredningens bedömning, ta sikte på överträdelser som inte inneburit någon risk för djurlidande, försämrat djurskydd eller bristfällig djurvälstånd.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att de överträdelser som bör omfattas av en utvidgning är enstaka eller några få överträdelser i en i övrigt välskött verksamhet. Det bör röra sig om överträdelser av tillfällig natur som i det enskilda fallet varit så begränsade att det inte funnits någon konkret risk för djurlidande, och inte heller för försämrat djurskydd eller bristfällig djurvälstånd. Det kan, som utredningen anger, t.ex. vara fråga om en begränsad måttöverträdelse som inte inneburit vare sig lidande eller risk för lidande. Ett annat exempel är underlåtenhet att ansöka om dispens från kravet på att släppa djur på sommarbete, om djurhållaren under tidigare år har sökt och fått beviljad dispens och samma förhållanden råder även det aktuella året. Ytterligare exempel är överträdelser av formaliaregler som inte skett i syfte att försvåra kontroll-

myndighetens kontroll och inte heller riskerat att försvåra kontrollen på något beaktansvärt sätt, t.ex. mindre brister i journalföring, dokumentation eller rapportering.

Av 10 kap. 6 § djurskyddslagen följer i dag att en gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda. Regeringen anser i likhet med utredningen att begreppet obetydlig bör bytas ut. Regeringen anser dock att av mindre betydelse är ett lämpligare begrepp än det begrepp som föreslås av utredningen: utan påfallande betydelse. I likhet med utredningen anser regeringen att med det nya begreppet bör avses mindre allvarliga överträdelser där det inte förelegat någon konkret risk i det enskilda fallet för djurlidande, försämrat djurskydd eller bristfällig djurvälstånd. På detta sätt kan en viss utvidgning av det ringa brottet komma till stånd. Bestämmelsen i 10 kap. 6 § djurskyddslagen bör därför ändras på detta sätt. Som *SVERAK* framför kan upprepade ringa brott indikera att ett större underliggande problem finns. Det bör därför sällan vara aktuellt att tillämpa bestämmelsen när det är fråga om upprepade överträdelser.

Som *Djurens rätt* och *SLU* framhåller kan en avkriminalisering ses som ett uttryck för att de bestämmelser som omfattas inte är särskilt viktiga. Regeringens förslag om ett utvidgat område för ringa brott innebär inte att några angivna bestämmelser avkriminaliseras, vilket är rimligt då det som framgår ovan är svårt att utmönstra bestämmelser som, i varje enskilt fall, skulle vara så obetydliga för lagens skyddsintressen att de inte bör vara kriminaliserade. I stället kommer endast enstaka överträdelser som inte inneburit någon konkret risk för djurlidande, försämrat djurskydd eller bristfällig djurvälstånd i det enskilda fallet omfattas. Att undanta sådana överträdelser, som ändå, enligt *Länsstyrelsen i Stockholms län*, inte blir föremål för anmälan om brott, bör inte skicka några signaler om att de aktuella bestämmelserna inte skulle vara viktiga. Det handlar snarare om att undvika straffrättsliga påföljder i fall där straff inte bedöms ha någon egentlig handlingsdirigerande funktion eftersom överträdelserna har varit begränsade och av en tillfällig natur. Detta medför även att möjligheterna att hantera de överträdelser som faktiskt innebär eller riskerar att innebära ett försämrat djurskydd förbättras. *Åklagarmyndigheten* påpekar att den förslagna ändrade ordalydelsen inte innebär någon större utvidgning av området för det ringa brottet. Regeringen bedömer dock ändå att förslaget innebär en tillräckligt stor utvidgning för att det ska vara motiverat att genomföra det.

7 Kontrollmyndigheternas anmälningsskyldighet

7.1 Vad innefattas i skyldigheten för kontrollmyndigheterna att beivra överträdelser?

<p>Regeringens bedömning: Bestämmelsen i 8 kap. 5 § djurskyddslagen innebär att kontrollmyndigheten har en skyldighet att till</p>

Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten anmäla samtliga fall av regelöverträdelser för vilka det finns en klar misstanke om brott, med undantag för mer bagatellartade överträdelser.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Åklagarmyndigheten* delar utredningens bedömning. Ingen ytterligare remissinstans har uttalat sig om bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Tidigare uttalanden om kontrollmyndigheters anmälningsskyldighet

I 8 kap. 5 § djurskyddslagen anges att kontrollmyndigheterna ska verka för att överträdelser av lagen, föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller de EU-bestämmelser som lagen kompletterar beivras. Bestämmelsen infördes 2006 i den då gällande djurskyddslagen (1988:534). Regeringen menade i förarbetena att en uttrycklig regel i djurskyddslagen om att kontrollmyndigheterna är skyldiga att beivra överträdelser av djurskyddslagstiftningen kan fungera som ett viktigt incitament för myndigheterna att medverka till lagföring av brott (prop. 2005/06:128 s. 324).

I betänkandet Ny djurskyddslag (SOU 2011:75) som föregick den nu gällande djurskyddslagen föreslog utredaren att det skulle införas en uttrycklig skyldighet för kontrollmyndigheten att anmäla överträdelser av djurskyddslagen till polis eller åklagare. Utredaren anförde vidare att det inte är kontrollmyndighetens uppgift att göra straffrättsliga bedömningar och att vägledande för skyldigheten att anmäla borde vara om en anmälan är befogad från djurskyddssynpunkt. Utredaren menade att det borde vara fråga om överträdelser som är av betydelse för djurskyddet och brister som inte rättas till omedelbart, som skulle vara vägledande för myndigheternas skyldighet att åtalsanmäla. Syftet med förslaget var att ett förtydligande i lagen skulle leda till en mer effektiv och likartad hantering av anmälningar av överträdelser (SOU 2011:75 s. 846).

I propositionen som föregick den nu gällande djurskyddslagen anförde regeringen att man delade utredarens uppfattning om att det är viktigt och önskvärt att kontrollmyndigheterna har liknande rutiner för anmälningar av brott mot djurskyddslagstiftningen. Regeringen menade att det i allmänhet är en lämplig ordning att misstankar om brott anmäls till polis eller åklagare, eftersom det är de rättsvårdande myndigheternas uppgift att utreda och bedöma om ett brott har begåtts eller inte. Regeringen konstaterade vidare att överträdelser av ett relativt stort antal bestämmelser i lag, förordning och föreskrifter på djurskyddsområdet är straffbelagda samt att många av bestämmelserna på området är formulerade på ett sådant sätt att en och samma bestämmelse täcker gärningar som kan vara såväl mindre allvarliga som mycket allvarliga från djurskyddssynpunkt. Regeringen anförde vidare att det är angeläget att såväl kontrollmyndigheternas som rättsväsendets resurser används på ett effektivt sätt och att det kan ifrågasättas om en anmälan till polis eller åklagare alltid är det mest ändamålsenliga sättet att öka efterlevnaden av djurskyddsbestämmelserna. Regeringen nämnde i detta sammanhang kontrollmyndigheternas möjligheter att vidta även andra åtgärder för att komma

tillrätta med en överträdelse, t.ex. att meddela förelägganden. Vidare nämnde regeringen att den av utredaren föreslagna begränsningen av anmälningsplikten till fall då anmälan är befogad från djurskyddssynpunkt, medför att det ligger nära till hands att ställa sig frågan om skälen för att kriminalisera gärningen allmänt sett är tillräckliga. Regeringen ansåg mot denna bakgrund att det borde göras en ytterligare översyn av straffbestämmelserna i djurskyddslagen i syfte att identifiera och utmönstra eventuella överträdelser där kriminalisering inte kan anses vara befogad ur djurskyddssynpunkt och att det först i samband med en sådan översyn bör bedömas om kontrollmyndigheternas skyldighet att anmäla överträdelser ska förtydligas och i så fall hur ett sådant förtydligande bör utformas (prop. 2017/18:147 s. 193–194).

Riksdagens ombudsmän (JO) har i ett beslut från 2013 (JO 2014/15 s. 525, dnr 6281-2012) uttalat sig om innebörden av 24 b § i den då gällande djurskyddslagen som är likalydande med den nu gällande bestämmelsen i 8 kap. 5 § djurskyddslagen. Ärendet rörde en ridskola som hade bedrivit verksamhet utan att tillstånd hade beviljats för sådan verksamhet enligt 16 § i den då gällande djurskyddslagen, vilket var straffbelagt enligt 36 §. Av utredningen framgick att länsstyrelsen hade haft kännedom om att ridskoleverksamhet hade bedrivits innan ansökan om tillstånd hade beviljats. Det var vidare klarlagt att länsstyrelsen inte hade åtalsanmält verksamheten eller vidtagit andra åtgärder för att beivra överträdelsen av djurskyddslagen. Länsstyrelsen menade i sitt yttrande till JO att bestämmelsen i 24 b § i den då gällande djurskyddslagen inte hade formulerats som en lagstadgad skyldighet att anmäla samtliga fall där brott misstänks, och att det följde av länsstyrelsens praxis att fokusera på handläggningen och inte göra en polisanmälan.

JO menade dock att länsstyrelsens tolkning inte hade fog för sig, och uttalade att det inte finns något annat sätt att verka för att överträdelser av regelverket beivras än att anmäla misstänkta överträdelser till åklagare och polis. JO uttalade att den aktuella bestämmelsen innebär en skyldighet för länsstyrelsen att göra en anmälan till polis eller åklagare om länsstyrelsen i sin verksamhet som kontrollmyndighet har iakttagit något sådant som objektivt sett utgör brott mot djurskyddslagen. Undantag kan enligt JO möjligen göras för de allra mest bagatellartade överträdelserna. Att den som driver en tillståndspliktig verksamhet har ansökt om tillstånd och arbetar med att avhjälpa brister spelar enligt JO ingen roll vid den bedömning som länsstyrelsen ska göra enligt 24 b § i den tidigare djurskyddslagen. JO menade vidare att stöd för den redovisade uppfattningen om innebörden av den aktuella bestämmelsen kunde hämtas ur Jordbruksverkets vägledning 2009-04-07 för kontrollmyndigheter m.fl., Handläggning av djurskyddsärenden (dnr 31-2401/09 del IV).

Eftersom länsstyrelsen i sin kontrollverksamhet hade noterat att bolaget hade drivit ridskoleverksamhet utan tillstånd, borde myndigheten enligt JO ha anmält detta till åklagare eller polis enligt 24 b § i den tidigare djurskyddslagen. Länsstyrelsen kritiserades av JO för sin underlåtenhet att anmäla överträdelsen.

I ett äldre uttalande från JO anges också att det ligger i sakens natur att myndigheter som upptäcker misstänkta regelöverträdelser har en skyldighet att reagera mot dessa genom att göra en åtalsanmälan, även om en sådan skyldighet inte uttryckligen följer av lag eller annan författning.

Regeringens överväganden

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att gällande lagstiftning innebär att myndigheterna som huvudregel ska göra en åtalsanmälan om det kan konstateras att det skett en straffbar överträdelse. För att anmälningsskyldigheten ska inträda bör det krävas att det finns en klar misstanke om att en straffbar överträdelse har begåtts. Det aktuella JO-uttalandet handlade om tillståndsplikt, vilket är en regelöverträdelse som är relativt enkel att konstatera. Det kan i många fall antas vara väsentligt svårare att konkretisera en misstanke om andra brott, t.ex. när det gäller mindre brister i stallmiljön eller hanteringen av djuren som kräver mer ingående bedömningar för att avgöra om någon bestämmelse har överträtts. I dessa fall kan det bli svårare att avgöra när myndighetens anmälningsskyldighet inträder.

I likhet med utredningen anser regeringen alltså att det enligt gällande lagstiftning knappast finns utrymme för kontrollmyndigheterna att – i stället för att anmäla en regelöverträdelse – enbart använda sig av framåtsyftande åtgärder, såsom t.ex. ett föreläggande, för att avhjälpa en konstaterad brist, i de fall det är något mer allvarligt än en bagatellartad överträdelse. Givetvis hindrar inte anmälningsskyldigheten att myndigheten också vidtar sådana framåtsyftande åtgärder, för att förhindra fortsatta överträdelser.

7.2 Kontrollmyndigheternas skyldighet att anmäla överträdelser ska förtydligas

Regeringens förslag: Det ska i 8 kap. 5 § djurskyddslagen anges att kontrollmyndigheterna ska vidta lämpliga åtgärder med anledning av överträdelser av lagen. Detsamma ska gälla för överträdelser av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar. Det ska vidare framgå att kontrollmyndigheterna alltid ska anmäla överträdelser till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten när överträdelserna har lett till djurs lidande eller inneburit en konkret risk för lidande, eller när det annars finns särskilda skäl för en anmälan.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till förslaget. Till dessa hör *Statens jordbruksverk, länsstyrelserna i Dalarnas län, Skåne län, Stockholms län och Västra Götalands län, Livsmedelsverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Djurskyddet Sverige, Svenska Djurskyddsföreningen, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svenska Fåravelsförbundet, Svenska Ägg, Sveriges Grisföretagare, Sveriges Nötköttproducenter, Svenska Köttföretagen, Gård & Djurhälsan, Svenska Samernas Riksförbund (SSR), Svenska Kennelklubben, Sveriges Kattklubbars Riksförbund (SVERAK), Statens veterinärmedicinska anstalt och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)*. Remiss-

instanserna motiverar sin inställning med att det inte är ändamålsenligt eller effektivt att åtalsanmäla alla överträdelse och att ändringen kommer att underlätta kontrollmyndigheternas bedömningar och främja en mer likartad hantering av anmälningarna.

LRF, Svenska Fåravelsförbundet, Svenska Ägg, Sveriges Grisföretagare, Sveriges Nötköttproducenter, Svenska Köttföretagen och Gård & Djurhälsan framför att åtalsprövning endast bör komma ifråga vid mer kvalificerade överträdelse av betydande allvarlighetsgrad och att åtalsanmäla mindre allvarliga förseelse motverkar att det skapas tillit, förtroende och konstruktiva samtal mellan djurhållare och kontrollant om hur problemen kan lösas.

Svenska Djurskyddsföreningen lyfter fram att förslaget minskar administrationen genom att kontrollmyndigheterna slipper anmäla sådana brister där åtalet ändå läggs ner.

Länsstyrelsen i Stockholms län, SVERAK och SLU pekar dock på att förslaget inte innebär någon större förändring i praktiken, då anmälningar i dag inte görs i den utsträckning som lagtexten ger utrymme för.

Länsstyrelsen i Blekinge län anser att den sista meningen, gällande överträdelse för vilka det har förelagat en konkret risk för djurs lidande, bör ändras då den är för brett formulerad och kommer att leda till fler åtalsanmälningar och i förlängningen till fler djurförbudsprövningar. Detta kommer att ta mer resurser i anspråk, vilket behövs beaktas.

Länsstyrelserna i Norrbottens län och Västerbottens län framför att det är angeläget att förtydliga vilka överträdelse som ska anmälas till polis eller åklagare men är tveksamma till att byta ut beivra mot åtgärda eftersom åtgärdas leder tankarna till länsstyrelsernas grundläggande uppdrag att se till att djurhållarna efterlever lagstiftningens krav, t.ex. genom förelägganden och eftersom det är begreppet beivra som används i EU-rättsakter som styr kontrollmyndigheternas arbete.

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning och har inga invändningar mot att byta ut begreppet beivras mot åtgärdas. Åklagarmyndigheten vill dock att lagtexten förtydligas ytterligare, t.ex. genom att närmare precisera de överträdelse som alltid ska vara föremål för åtalsanmälan, i syfte att minska tolkningsutrymmet för när en åtalsanmälan ska göras.

Kammarrätten i Göteborg ifrågasätter behovet av att i lagstiftning tydliggöra vid vilka situationer en kontrollmyndighet bör anmäla överträdelse. Om det ändå anses finnas ett behov av att i djurskyddslagen tydliggöra kontrollmyndigheternas anmälningsskyldighet bör man i stället för eller det annars finns särskilda skäl skriva eller det annars finns skäl till det. Så som begreppet särskilda skäl är angivet i den föreslagna texten indikerar det att omständigheterna som utgör särskilda skäl ska nå upp till samma allvarlighetsgrad som i exemplifieringen i bestämmelsen, vilket såvitt kan utläsas av betänkandet inte är avsikten.

Djurens Rätt är negativ till förslaget och anser att den absoluta anmälningsskyldigheten bör kvarstå.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Av utredningens betänkande (SOU 2020:7 s. 316–319) framgår att samtliga misstänkta regelöverträdelse som konstateras av kontrollmyndigheterna sannolikt inte leder till en åtalsanmälan. Utredningen har jämfört antalet åtalsanmälningar med antalet kontroller och kommit fram till att antalet

åtalsanmälningar motsvarar cirka 3–5 procent av det totala antalet kontroller. Siffrorna avser perioden 2015–2018. Utredningen har även jämfört antalet åtalsanmälningar med antalet meddelade förelägganden. För 2018 utgjorde antalet åtalsanmälningar ca 27 procent av antalet meddelade förelägganden. I utredningen konstateras även att det finns stora regionala skillnader i fråga om antalet åtalsanmälningar i förhållande till antalet meddelade förelägganden. Regeringen instämmer i utredningens slutsats att samtliga misstänkta regelöverträdelser sannolikt inte leder till en anmälan till polis eller åklagare och att det kan antas att det finns skillnader i hur de olika kontrollmyndigheterna tillämpar bestämmelsen i 8 kap. 5 § djurskyddslagen.

Att det sannolikt är så att en del överträdelser inte anmäls till polis och åklagare ger mindre tyngd åt straffbestämmelserna och kan leda till en försämrad efterlevnad av regelverket på området. Samtidigt är administrativa, framåtsyftande åtgärder viktiga på djurskyddsområdet. Det kan röra sig om förelägganden, som kan förenas med vite, omhändertagande av djur och djurförbud. I de fall där det rör sig om en pågående överträdelse är det viktigt att kontrollmyndigheterna agerar för att överträdelsen ska upphöra genom dessa framåtsyftande åtgärder. Från djurskyddssynpunkt kan en snabbare reaktion på en överträdelse vara av stor vikt, varför det kan vara mer ändamålsenligt att kontrollmyndigheterna kan lägga resurser på att komma till rätta med en brist genom framåtsyftande åtgärder.

Då den nuvarande lagstiftningen innebär en anmälningsskyldighet som sannolikt inte uppfylls och som dessutom inte är önskvärd finns det ett behov av att ändra lagstiftningen. Som uttalats i regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, finns det inte något hinder mot att inte ha en absolut anmälningsskyldighet på ett visst område (skr. 2009/10:79 s. 53). Det bör i stället prövas om det finns ett behov av en sådan skyldighet inom det aktuella området. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att en absolut anmälningsskyldighet inte kan anses vara det mest ändamålsenliga sättet att öka efterlevnaden av djurskyddsbestämmelserna. Som utredningen konstaterar framstår en sådan åtgärd som mer adekvat för de allvarligare fallen av överträdelser. De mindre allvarliga överträdelserna bör i större utsträckning än vad lagen medger i dag kunna hanteras enbart genom framåtsyftande åtgärder.

I utredningens betänkande, liksom i lagrådsremissen, föreslås att det i bestämmelsen ska anges att kontrollmyndigheterna ska verka för att överträdelser åtgärdas. *Länsstyrelserna i Norrbottens län och Västerbottens län* är tveksamma till utredningens förslag att byta ut ordet beivra mot åtgärda eftersom ordet åtgärda leder tankarna till länsstyrelsernas grundläggande uppdrag att se till att djurhållarna efterlever lagstiftningens krav, t.ex. genom förelägganden och eftersom det är begreppet beivra som används i EU-rättsakter som styr kontrollmyndigheternas arbete. Att behålla ordet beivra, som har ansetts ha en mer begränsad betydelse, är dock enligt regeringens bedömning inte lämpligt eftersom det då inte blir tydligt att det ska finnas ett utrymme för att avstå från att göra en anmälan till polis eller åklagare. Regeringen anser därmed att ordet beivras bör bytas ut.

Lagrådet anser att bestämmelsen bör omformuleras så att skälet till ändringen framgår tydligare. I förtydligande syfte och i enlighet med Lagrådets förslag föreslår regeringen därför att det i bestämmelsen ska

anges att kontrollmyndigheterna ska vidta lämpliga åtgärder med anledningen av överträdelse av lagstiftningen. Någon skillnad i sak i förhållande till utredningens och lagrådsremissens förslag avses dock inte. Den föreslagna lydelsen omfattar, förutom en åtalsanmälan, även möjligheten för myndigheten att på andra sätt se till att den enskilde åtgärda brister, t.ex. genom förelägganden. Den nya lydelsen ger myndigheterna möjlighet att agera på ett mer ändamålsenligt sätt vid en regelöverträdelse genom en utökad möjlighet att använda enbart framåtsyftande åtgärder för att komma till rätta med mindre allvarliga brister. Samtidigt klarläggs att kontrollmyndigheten alltid ska arbeta för att överträdelser verkligen åtgärdas.

Regeringen instämmer vidare i utredningens bedömning att lagtexten även ska ange en nedre gräns för när åtalsanmälan alltid ska göras, utöver de framåtsyftande åtgärder som kan behövas för att säkerställa djurskyddet. I utredningen föreslås att detta ska uttryckas genom att kontrollmyndigheterna till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten ska anmäla sådana överträdelser för vilka det i vart fall förelegat en konkret risk för djurs lidande eller det annars finns särskilda skäl.

Flera remissinstanser har synpunkter kring lydelsen av bestämmelsen för när en åtalsanmälan alltid ska göras. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att meningen är för brett formulerad och kommer att leda till fler åtalsanmälningar och i förlängningen till fler djurförbudsprövningar. *Åklagarmyndigheten* vill att lagtexten förtydligas ytterligare, t.ex. genom att närmare precisera de överträdelser som alltid ska vara föremål för åtalsanmälan, i syfte att minska tolkningsutrymmet för när en åtalsanmälan ska göras. Regeringen anser dock inte att det är lämpligt att ytterligare avgränsa eller förtydliga den bestämmelse som utredningen föreslår. Även fortsättningsvis bör åtalsanmälan ske så fort det funnits en konkret risk för djurs lidande. I författningskommentaren ges exempel på överträdelser som alltid ska vara föremål för åtalsanmälan. Det är dock fråga om en stor mängd olika brister som kan upptäckas av kontrollmyndigheten och överträdelser av en och samma bestämmelse kan också vara mer eller mindre allvarliga från djurskyddssynpunkt. Det bedöms inte som möjligt att på ett rättvisande och uttömmande sätt ange de olika överträdelser som det kan vara fråga om i lagtexten.

Begreppet särskilda skäl i utredningens förslag syftar på upprepade överträdelser eller uppsåtliga fall som har karaktären av rent lagtrots. *Kammarrätten i Göteborg* anser att begreppet särskilda skäl, så som det är angivet i lagtexten, indikerar att de omständigheter som utgör särskilda skäl ska nå upp till samma allvarlighetsgrad som den nämnda exemplifieringen, vilket såvitt kan utläsas av betänkandet inte är avsikten. Regeringen uppfattar dock inte att den föreslagna lydelsen indikerar att bestämmelsen ska förstås på det sättet. Regeringen anser därmed – i likhet med utredningen – att begreppet särskilda skäl bör användas i bestämmelsen.

Som *SVERAK* och *SLU* påpekar är det i någon mån så att lagändringen inte kommer att innebära någon större förändring i praktiken då det sannolikt är så att den nuvarande anmälningsskyldigheten inte uppfylls. Det finns dock goda skäl att se till att lagstiftningen förtydligas och att anmälningsskyldigheten justeras till en nivå som är ändamålsenlig. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen i 8 kap. 5 § djurskyddslagen

justeras på så sätt att kontrollmyndigheterna ska vidta lämpliga åtgärder med anledning av överträdelse av lagen, föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar. Av bestämmelserna ska vidare framgå att kontrollmyndigheterna alltid ska anmäla överträdelse till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten när överträdelsen har lett till djurs lidande eller inneburit en konkret risk för djurs lidande, eller när det annars finns särskilda skäl för en anmälan.

8 Företagsbot, sanktionsavgifter och djurförbud

8.1 Djurförbud kan inte beslutas för fysisk person som enbart ålagts företagsbot

Om ett brott som kan föranleda talan om företagsbot har begåtts av oaktsamhet, och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får brottet, enligt 36 kap. 10 a § brottsbalken, åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Det betyder att brott mot djurskyddslagen som begås i näringsverksamhet i många fall bör leda till företagsbot och inte till påföljd för brott. För att en fysisk person ska kunna meddelas djurförbud som en konsekvens av en straffrättslig sanktion som han eller hon har ålagts, krävs enligt bestämmelsen i 9 kap. 1 § första stycket 6 i djurskyddslagen att personen i fråga genom en lagakraftvunnen dom eller genom ett godkänt strafföreläggande befunnits skyldig till brott mot djurskyddslagen. Det är alltså inte möjligt att besluta om djurförbud för en fysisk person som enbart har ålagts företagsbot för brott mot djurskyddslagen. Det är av denna anledning som utredningen fick i uppdrag att utreda behovet av eventuella lagändringar i fråga om möjligheten att besluta om djurförbud för den som ålagts företagsbot.

8.2 Nuvarande bestämmelser

8.2.1 Djurförbud

En möjlighet att meddela djurförbud infördes i den dåvarande djurskyddslagen 1969. I förarbetena till denna bestämmelse underströks att, med hänsyn till de avsevärda ingrepp i den drabbades försörjningsmöjligheter som ett förbud kan innebära och de verkningar i övrigt som detta kan få för den enskilde, bör förbud få meddelas endast i särskilt kvalificerade fall (prop. 1968:170 s. 21). Detta förarbetsuttalande bekräftades i propositionen till 1988 års djurskyddslag där det också klargjordes att ett beslut om djurförbud kunde meddelas även om de missförhållanden i djurhållningen som ligger till grund för beslutet hade upphört vid tidpunkten för beslutet (prop. 1987/88:93 s. 68).

Den nu gällande bestämmelsen om djurförbud finns i 9 kap. 1 § djurskyddslagen. Enligt bestämmelsen ska länsstyrelsen besluta om djurförbud för den som

- allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur,
- har misshandlat ett djur,
- inte följer ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat enligt 8 kap. 9 § (dvs. inte rättar sig efter meddelade förelägganden) om beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,
- har varit föremål för upprepade beslut enligt 8 kap. 9 §, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt,
- genom en dom som har fått laga kraft eller genom ett godkänt strafföreläggande har befunnits skyldig till djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, eller
- genom en dom som har fått laga kraft eller genom ett godkänt strafföreläggande har befunnits skyldig till brott enligt 10 kap. 1–5 §§, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt.

Djurförbud ska dock enligt bestämmelsens andra stycke inte beslutas om det är sannolikt att den omständighet som annars ska leda till djurförbud inte kommer att upprepas.

Bestämmelsen om att djurförbud ska meddelas för den som har dömts för djurplågeri infördes 2003. I samband med 2003 års lagstiftningsärende infördes även en skyldighet för länsstyrelsen att meddela djurförbud för den som vid upprepade tillfällen har dömts för brott mot djurskyddslagen eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Som motiv till denna bestämmelse angavs att personer som blir föremål för upprepade domar om djurskyddsbrott, oberoende av förseelsernas svårighetsgrad, måste anses ha visat en påtaglig brist på respekt för djuren och att risken för att sådana personer kommer att göra sig skyldiga till liknande gärningar på nytt typiskt sett är stor (prop. 2001/02:93 s. 21).

I förarbetena till den nu gällande djurskyddslagen anförde regeringen att det är av stor vikt att samhället har tillräckliga befogenheter att ingripa när det är nödvändigt för att skydda djur som utsätts för allvarliga djurskyddsproblem (prop. 2017/18:147 s. 217). Det konstaterades vidare att bestämmelsens utformning hade lett till en praxis där djurförbud ofta meddelas mot den som tre gånger har lagförts för brott eller har meddelats beslut om föreläggande eller förbud, utan att allvaret i överträdelsena eller behovet av ett djurförbud från djurskyddssynpunkt beaktas. Regeringen anförde vidare att djurförbud i stället bör kunna beslutas för den som har dömts för brott mot djurskyddslagen oberoende av antalet gånger detta har skett, och att avgörande för om ett djurförbud ska meddelas bör vara om djurförbudet är befogat från djurskyddssynpunkt. Kravet på upprepade tillfällen togs alltså bort i lagtexten och ersattes med ett krav på att djurförbud ska vara befogat från djurskyddssynpunkt. Regeringen framförde vidare att länsstyrelsen har att bedöma om allvaret i den eller de begångna överträdelsena och omständigheterna kring dem ger anledning att befara att djur i fortsättningen kan fara illa om den dömde får fortsätta sin djurhållning (prop. 2017/18:147 s. 219).

I betänkandet Ny djurskyddslag (SOU 2011:75) föreslogs även att ett beslut om företagsbot för djurplågeri eller brott mot djurskyddslagen skulle leda till djurförbud på samma sätt som en dom eller ett

strafföreläggande. Regeringen konstaterade i förarbetena till nu gällande djurskyddslag att även ett åläggande av företagsbot, som är en s.k. annan rättsverkan av brott, måste ske genom en dom eller ett godkänt strafföreläggande. Vidare konstaterades att företagsbot enligt 36 kap. 7 § brottsbalken ska åläggas näringsidkare för brott begångna i näringsverksamhet under vissa särskilt angivna förutsättningar och kan åläggas en juridisk person eller till en annan fysisk person än den person som har begått den brottsliga gärningen medan beslut om djurförbud av aktuellt slag endast riktar sig till fysiska personer som bedömts skyldiga till brott. Eftersom förslaget inte närmare hade motiverats i betänkandet saknades därför enligt regeringen en tillräcklig analys för att lägga till beslut om företagsbot som en grund för djurförbud. Enligt förarbetena till djurskyddslagen kan djurförbud alltså endast meddelas fysiska personer (prop. 2017/18:147 s. 218).

8.2.2 Företagsbot

Med brott avses en gärning för vilken straff, dvs. böter eller fängelse, kan dömas ut. Enligt svensk rätt kan enbart fysiska personer begå brott och enbart den som har begått ett brott kan dömas till ett straff. Företagsboten är inte ett straff utan en repressiv sanktion, en s.k. särskild rättsverkan av brott (1 kap. 8 § brottsbalken).

Företagsbot ska enligt 36 kap. 7 § första stycket brottsbalken åläggas ett företag för brott, om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter och brottet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet, sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet eller annan verksamhet som ett företag bedriver, om brottet har varit ägnat att leda till en ekonomisk fördel för företaget. För att företaget ska åläggas företagsbot krävs också att företaget inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet, eller att brottet har begåtts av en person med ledande ställning i företaget eller en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten (andra stycket). Företagsbot ska dock inte åläggas om brottsligheten har varit riktad mot företaget (fjärde stycket samma paragraf). Med företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer (tredje stycket samma paragraf).

Vid fastställandet av företagsbotens storlek ska det först bestämmas ett sanktionsvärde om lägst fem tusen kronor och högst tio miljoner kronor (36 kap. 8 § andra stycket brottsbalken). Sanktionsvärdet ska bestämmas med utgångspunkt i straffvärdet för den samlade brottsligheten. Särskild hänsyn ska tas till den skada eller fara som brottsligheten inneburit samt till brottslighetens förhållande till verksamheten. Det ska också tas skäligen hänsyn till om företaget tidigare har ålagts att betala företagsbot.

Om sanktionsvärdet uppgår till minst 500 000 kronor, ska företagsboten för ett större företag enligt 36 kap. 9 § första stycket brottsbalken sättas högre än sanktionsvärdet. Den förhöjda företagsboten ska fastställas till ett belopp som är befogat med hänsyn till företagets finansiella ställning. En förhöjd företagsbot får dock högst bestämmas till ett belopp som motsvarar femtio gånger sanktionsvärdet. Med större företag avses enligt andra stycket samma paragraf enskilda näringsidkare och juridiska personer som

motsvarar de kriterier som anges i 1 kap. 3 § första stycket 4 årsredovisningslagen (1995:1554).

Prop. 2021/22:18

Företagsboten får under vissa förutsättningar jämkas eller efterges, bl.a. om brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för företaget och den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproportionerligt sträng (36 kap. 10 § första stycket 1 brottsbalken).

Med näringsverksamhet avses yrkesmässigt bedriven verksamhet av ekonomisk art, oavsett om denna är inriktad på vinst eller inte. I kravet på yrkesmässighet ligger att verksamheten måste vara av tämligen varaktig karaktär. Till de juridiska personer som bedriver näringsverksamhet hör i första hand de rättssubjekt som, typiskt sett, har bildats för det ändamålet, t.ex. aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar. Hit hör också stiftelser och ideella föreningar som ägnar sig åt verksamhet av ekonomisk art på ett sätt som är att beteckna som yrkesmässigt. Om en fysisk person bedriver näringsverksamhet som enskild näringsidkare är det den fysiska personen som kan bli föremål för en talan om företagsbot.

8.2.3 Åtalsprövning

Ett brott som kan föranleda talan om företagsbot får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt när brottet har begåtts av oaktsamhet och inte kan antas leda till annan påföljd än böter (36 kap. 10 a § brottsbalken). Bestämmelsen innebär alltså att oaktsamma brott som begåtts i näringsverksamhet, och som ligger på bötesnivå, i första hand sanktioneras genom företagsbot.

Om åtal är påkallat från allmän synpunkt råder åtalsplikt enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken. I förarbetena till bestämmelsen om åtalsprövning anges att detta kan vara fallet om brottsligheten närmar sig eller gränsar till ett sådant straffvärde där annan påföljd än böter kan komma i fråga. Andra fall där åtal kan vara påkallat från allmän synpunkt är enligt motiven om det är fråga om brott som begåtts genom medveten oaktsamhet, om brottet skett mer systematiskt, om brottslighet har ägt rum vid upprepade tillfällen eller om brottet inneburit särskilt allvarliga risker i förhållande till den aktuella straffbestämmelsens skyddsändamål. Det kan även röra sig om situationer då det står klart att en talan om företagsbot inte kan föras, t.ex. om det är fråga om ett utländskt rättssubjekt eller om ett företag som försatts i konkurs.

8.3 Företagsbot bör kunna ligga till grund för djurförbud

Regeringens förslag: Det ska beslutas om djurförbud för fysiska personer som ålagts företagsbot för brott enligt 10 kap. 1–5 §§ djurskyddslagen, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt. Det förtydligas att beslut om djurförbud avser fysiska personer.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens. I regeringens förslag förtydligas också att beslut om djurförbud avser fysiska personer.

Remissinstanserna: Ett stort antal av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget är positiva till det eller har inga invändningar mot det, däribland *Statens jordbruksverk*, *Polismyndigheten*, *Djurens Rätt*, *Svenska Djurskyddsföreningen*, *Sveriges veterinärmedicinska anstalt*, *Sveriges Kattklubbers Riksförbund*, *länsstyrelserna i Dalarnas län*, *Norrbottnens län*, *Skåne län*, *Stockholms län*, *Värmlands län*, *Västerbottens län* och *Västra Götalands län*, *Svenska Kennelklubben* och *Djurskyddet Sverige*.

Länsstyrelsen i Stockholms län är positiv till förslaget och framför att även om prövningen enligt denna bestämmelse troligtvis inte kommer att vara så vanligt förekommande är det ändå bra att möjligheten införts eftersom det har funnits ärenden där avsaknaden av denna möjlighet har varit högst otillfredsställande från djurskyddsperspektiv. *Åklagarmyndigheten* är också positiv till förslaget och framhåller att det framstår som både inkonsekvent och otillfredsställande att en fysisk person som dömts till straff för att i näringsverksamhet ha gjort sig skyldig till ett oaktsamt brott mot djurskyddslagen med ett straffvärde motsvarande dagsböter, ska kunna meddelas djurförbud, men att det inte är möjligt att meddela ett sådant förbud om den fysiska personen i stället har ålagts en företagsbot för samma brott.

Lantbrukarnas Riksförbund, *Svenska Ägg*, *Svenska Fåravelsförbundet*, *Sveriges Grisföretagare* och *Sveriges Nötköttsproducenter* är negativa till förslaget och anser att ändringen förefaller motiverad enbart för att bevara systematiken i bestämmelserna om djurförbud och pekar på att utredningen också bedömt att behovet av att kunna koppla djurförbud till företagsbot verkar vara begränsat i praktiken. Organisationerna anser att en sådan regeländring som föreslås måste motiveras av ett reellt behov.

Svenska Samernas Riksförbund (SSR) kan förstå motivet till förslaget men vill framhålla vikten av att utreda konsekvenserna för renkötseln och dess utövare. Hur ska detta tillämpas om t.ex. en sameby får en företagsbot? En företagsbot kan inverka menligt på den enskilda djurägaren, vilken är medlem i samebyn.

Växa Sverige pekar på att det är ingripande att få ett djurförbud och anser att det är rättsosäkert att grunda ett djurförbud på en företagsbot. Detta särskilt med hänsyn till att den som accepterar en bot kanske inte förstår att det kan få så långtgående konsekvenser eller att det kan finnas skäl att få saken prövad.

Karolinska Institutet efterlyser ett förtydligande av om statlig forskningsverksamhet kan beläggas med företagsbot.

Skälen för regeringens förslag

Företagsbot kan i dag inte ligga till grund för djurförbud

En följd av bestämmelsen om åtalsprövning i 36 kap. 10 a § brottsbalken är att oaktsamma brott mot djurskyddslagen som begås i näringsverksamhet och vars straffvärde motsvarar dagsböter som huvudregel enbart kan leda till företagsbot och inte till någon påföljd för brott. Brott mot djurskyddslagen har ofta ett straffvärde på bötesnivå och begås inte sällan inom ramen för en näringsverksamhet som bedriver djurhållning för kommersiella syften, t.ex. lantbruk.

För att en fysisk person ska kunna meddelas djurförbud, som en konsekvens av att en straffrättslig sanktion ålagts denne, krävs det enligt bestämmelsen i 9 kap. 1 § första stycket 6 djurskyddslagen att personen i fråga genom en lagakraftvunnen dom eller genom ett godkänt strafföreläggande befunnits skyldig till brott mot djurskyddslagen. Det är alltså i dag inte möjligt att besluta om djurförbud för en fysisk person som enbart har ålagts företagsbot för brott mot djurskyddslagen. Det går således inte att lägga en sådan dom eller ett sådant beslut till grund för ett djurförbud. Däremot kan den fysiske personens agerande mot sina djur i vissa fall motivera ett djurförbud, t.ex. om djurhållaren allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur enligt 9 kap. 1 § första stycket 1 djurskyddslagen.

Det framstår inte som ändamålsenligt eller konsekvent att en fysisk person som, i stället för att ha dömts till straff för brott av aktuellt slag, har ålagts en företagsbot, inte kan komma i fråga för ett djurförbud enligt 9 kap. 1 § första stycket 6 djurskyddslagen. Som utredningen framhåller talar djurskyddsskäl för att även företagsbot bör kunna leda till djurförbud. Utredningen föreslår därför att en sådan möjlighet införs.

Företagsbot åläggs företag, och djurförbud riktar sig till en fysisk person

Som redogörs för ovan föreslogs i betänkandet Ny djurskyddslag (SOU 2011:75) att ett beslut om företagsbot för djurplågeri eller brott mot djurskyddslagen skulle leda till djurförbud på samma sätt som en dom eller ett strafföreläggande. Regeringen konstaterade då bl.a. att företagsbot enligt 36 kap. 7 § brottsbalken ska åläggas näringsidkare för brott begångna i näringsverksamhet medan beslut om djurförbud av aktuellt slag endast riktar sig till fysiska personer som bedömts skyldiga till brott. Eftersom förslaget inte närmare hade motiverats i betänkandet saknades enligt regeringen en tillräcklig analys för att lägga till beslut om företagsbot som en grund för djurförbud (se prop. 2017/18:147 s. 218).

Ett problem i sammanhanget är alltså att bestämmelserna om företagsbot träffar företag och att bestämmelsen om djurförbud träffar fysiska personer. Den ändring som utredningen föreslår innebär att en företagsbot som ålagts en fysisk person också ska kunna ligga till grund för ett beslut om djurförbud mot samma person. Förslaget kommer alltså endast att träffa företag som bedrivs som enskild firma. Det kan framstå som inkonsekvent att en person som väljer att bedriva en verksamhet som en enskild firma kan meddelas djurförbud på grund av en företagsbot för brott mot djurskyddslagen i egenskap av enskild näringsidkare, till skillnad mot om personen hade valt att bedriva verksamheten i bolagsform. I det senare fallet skulle djurförbud inte kunna meddelas om den juridiska personen påförts företagsbot, då djurförbud bara kan meddelas för fysiska personer. Å andra sidan är det också inkonsekvent att en fysisk person som dömts till straff för att i näringsverksamhet ha gjort sig skyldig till ett oaktsamt brott mot djurskyddslagen med ett straffvärde motsvarande dagsböter ska kunna meddelas djurförbud, men att det inte är möjligt att meddela ett sådant förbud om den fysiska personen i stället har ålagts en företagsbot för samma brott.

Företagsbot kan påföras en näringsidkare utan att fastslå vilken enskild individ inom företaget som begått den aktuella handlingen. Det är alltså

den enskilde personen som innehavare av den enskilda firman som påförs företagsboten. I fråga om djurförbud skulle detta kunna innebära att det inte är den person som meddelas djurförbudet som har begått överträdelsen. Det kan t.ex. vara fråga om en anställd inom ett lantbruk som begår en överträdelse av aktuellt slag, men där företagsboten påförs lantbrukaren som innehavare av den enskilda firman utan att lantbrukaren själv har begått något brott. Att djurförbud kan komma att meddelas någon annan än den som begått brottet talar i någon mån mot att djurförbud ska kunna meddelas i en sådan situation. Samtidigt är det, som utredningen framför, den enskilda näringsidkarens ansvar att se till att djurhållningen sköts på ett korrekt och lagenligt sätt. På samma sätt som djurhållaren ålagts företagsbot på grund av sitt kontrollansvar är det rimligt att kontrollansvaret kan leda till djurförbud. Regeringen anser i likhet med utredningen att oskäliga resultat bör kunna undvikas inom ramen för bedömningen av om det är sannolikt att den omständighet som annars ska leda till djurförbud inte kommer att upprepas.

SSR framför att det är nödvändigt med ett förtydligande i frågan om vad som händer om t.ex. en sameby får en företagsbot. En företagsbot kan inverka menligt på den enskilda djurägaren, vilken är medlem i samebyn. *Karolinska Institutet* efterlyser ett förtydligande av om statlig forskningsverksamhet kan beläggas med företagsbot. Som angetts ovan kan företagsbot enligt 36 kap. 7 § första stycket brottsbalken åläggas ett företag om brottet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet eller sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet eller annan verksamhet som ett företag bedriver. Med företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer. Det föreslås inga förändringar i fråga om vilken typ av verksamhet som kan åläggas företagsbot i detta lagstiftningsärende. Det är enligt förslaget endast i de fall företagsboten riktar sig till en fysisk person som den också ska kunna ligga till grund för ett beslut om djurförbud. Om företagsboten riktar sig mot en juridisk person, t.ex. en sameby, kan den i sig inte ligga till grund för ett beslut om djurförbud.

De överträdelser som träffas av åtalsprövningen är lindriga

Åtalsprövningsregeln syftar till att sälla ut de lindriga överträdelserna av djurskyddsregelverket från åtal. Djurförbud är å andra sidan en ingripande åtgärd som kan innebära att en enskild näringsidkare helt går miste om sin försörjning. Det kan därför framstå som oproportionerligt att den som gjort sig skyldig till en mindre överträdelse beläggs med djurförbud. Enligt bestämmelsen i 9 kap. 1 § första stycket 6 djurskyddslagen krävs det dock att ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt. Det ska alltså göras en prövning av om förutsättningar för djurförbud föreligger i varje enskilt fall. Är det fråga om endast lindriga fall av regelöverträdelser bör djurförbud inte komma i fråga.

Växa Sverige pekar på att det är väldigt ingripande att få ett djurförbud och anser att det är rättsosäkert att grunda ett djurförbud på en företagsbot. Detta särskilt med hänsyn till att den som accepterar en bot kanske inte förstår att det kan få så långtgående konsekvenser eller att det kan finnas skäl att få saken prövad. Regeringen instämmer i att det rör sig om ingripande beslut. Det är därför av vikt att prövningen görs på ett korrekt

och rättssäkert sätt. Även ett åläggande av företagsbot måste, precis som ett bötesstraff, ske genom en prövning som meddelas i dom av allmän domstol eller genom ett beslut om straffföreläggande. Regeringen bedömer inte att det skulle vara rättsosäkert att låta en företagsbot leda till djurförbud i de fall där det är motiverat enligt bestämmelserna i 9 kap. 1 § djurskyddslagen.

Företagsbot bör kunna ligga till grund för beslut om djurförbud

Även med beaktande av invändningarna ovan instämmer regeringen i utredningens slutsats att det bör finnas en möjlighet att besluta om djurförbud för personer som ålagts företagsbot för brott mot djurskyddslagen. Utifrån den statistik som lagts fram i utredningen framstår det inte som särskilt vanligt förekommande att åklagare enbart för talan om företagsbot mot en enskild näringsidkare i de fall brott mot djurskyddslagen har begåtts i sådan verksamhet. Under 2018 förekom sju sådana ärenden. Det innebär att en ändring sannolikt inte kommer att träffa särskilt många fall. För de fall som träffas kan det dock finnas mycket starka skäl utifrån djurskyddssynpunkt att meddela ett djurförbud.

Lagrådet påpekar att utredningen felaktigt utgår från att djurplågeribrottet inte omfattas av åtalsprövningsregeln i 36 kap. 10 a § brottsbalken och framhåller att djurplågeribrott som begåtts av grov oaktsamhet omfattas av regeln. Enligt *Lagrådet* framstår det mot den bakgrunden som en lucka att frågan om åtalsregelns betydelse för möjligheten att meddela djurförbud vid djurplågeri inte synes ha övervägts närmare. Regeringen konstaterar dock att brott som skett genom medveten oaktsamhet ges som exempel på när åtal kan vara påkallat från allmän synpunkt (prop. 2005/06:59 Företagsbot s. 63). Även om grov oaktsamhet i och för sig kan omfatta även omedveten oaktsamhet bedömer regeringen därför att det bör vara ovanligt att en tillämpning av åtalsprövningsregeln i 36 kap. 10 a § leder till att djurplågeri endast sanktioneras med företagsbot. Frågan om dessa fall bör kunna ligga till grund för beslut om djurförbud kan övervägas i ett annat sammanhang om det skulle finnas behov av det.

I enlighet med tidigare förarbetsuttalanden (se prop. 2017/18:147 s. 218) bör det också i 9 kap. 1 § första stycket djurskyddslagen förtydligas att djurförbud ska meddelas en fysisk – och inte en juridisk – person.

8.4 Sanktionsavgift och djurförbud

Regeringens förslag: Ett beslut om sanktionsavgift som har meddelats en fysisk person ska leda till djurförbud om det är befogat från djurskyddssynpunkt.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera av de remissinstanser som kommenterar förslaget tillstyrker det, är positiva till det eller har inga invändningar mot det. Dessa är *Statens jordbruksverk*, *länsstyrelserna i Dalarnas län, Jönköpings län, Västerbottens län och Västra Götalands län*, *Polismyndigheten*, *Åklagarmyndigheten*, *Djurens Rätt*, *Djurskyddet*

Sverige, Svenska Djurskyddsföreningen, Svenska Kennelklubben och Sveriges Kattklubbars Riksförbund.

Länsstyrelsen i Skåne län ser också positivt på förslaget men bedömer att den praktiska användningen av bestämmelsen kommer att vara liten eftersom sanktionsväxling endast ska användas vid mindre allvarliga brott som inte riskerar att orsaka lidande för djuren. Ett djurförbud är ett beslut som är ingripande för den enskilde och tillämpas således efter mycket allvarliga överträdelse av djurskyddslagen. Flertalet överträdelse som föreslås omfattas av sanktionsväxling bör rimligtvis leda till förelägganden enligt 8 kap. 9 § djurskyddslagen och överträdelse av ett sådant utgör redan ett rekvisit för djurförbud. *Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA)* framför liknande synpunkter.

Länsstyrelsen i Östergötlands län befarar att förslaget kommer att leda till att länsstyrelserna gör olika bedömningar, vilket inte är rättssäkert. Länsstyrelsen anser att rättsväsendet, som i dag prövar de fall som skulle omfattas av det föreslagna systemet med sanktionsavgifter, är rätt instans för dessa fall.

Länsstyrelsen i Stockholms län ställer sig tveksam till att flera sanktionsavgifter för mindre allvarliga brister ska kunna medföra en djurförbudsprövning. Ett sådant förfarande riskerar att medföra att institutet djurförbud betraktas som ett straff och inte som den förebyggande framåtsyftande åtgärd som det faktiskt är.

Även *Svenska Köttföretagen, Gård & Djurhälsan, SVA* och *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* är negativa till förslaget och anser att det är orimligt och oproportionerligt att djurförbud ska kunna följa på de föreslagna överträdelse, dvs. mindre allvarliga överträdelse i en i övrigt välskött verksamhet där det inte ska ha funnits risk för djurlidande, försämrat djurskydd eller bristfällig djurvälstånd och där utredning inte ska behöva göras.

Även *Växa Sverige* är negativa till förslaget och anser att det är rättssäkert att grunda ett djurförbud på en sanktionsavgift. Detta särskilt med hänsyn till att den som accepterar en sanktionsavgift kanske inte förstår att det kan få så långtgående konsekvenser eller att det kan finnas skäl att få saken prövad. Det blir också motsägelsefullt att sanktionsavgifter, som ska användas vid mindre allvarliga överträdelse, i nästa steg ska kunna leda till djurförbud. Det innebär en risk för bristande rättssäkerhet att så långtgående beslut som djurförbud kan fattas utan någon rättslig prövning utöver kontrollmyndighetens.

Skälen för regeringens förslag: Enligt förslaget om sanktionsväxling i avsnitt 6 ska vissa överträdelse som i dag är straffbelagda enligt 10 kap. 4 och 5 §§ djurskyddslagen i stället beivras med sanktionsavgift. I dagsläget kan alltså en person som döms för en överträdelse av dessa bestämmelse meddelas djurförbud enligt bestämmelse i 9 kap. 1 § första stycket 6 djurskyddslagen. Frågan är om överträdelse av dessa bestämmelse ska kunna leda till djurförbud även efter att dessa har avkriminaliserats och i stället sanktioneras genom sanktionsavgift enligt regeringens förslag.

De bestämmelse som nu valts ut för sanktionsväxling är sådana att de inte har någon nära koppling till ett mer direkt djurlidande. Det kan ifrågasättas, som *Svenska Köttföretagen, Gård & Djurhälsan, SVA, SLU* och *Länsstyrelsen i Skåne län* gör, om det är rimligt att sanktionsavgifter,

som ska användas vid mindre allvarliga överträdelser, i nästa steg ska kunna leda till djurförbud. Enligt bestämmelsen i 9 kap. 1 § första stycket 6 djurskyddslagen krävs det dock att ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt. Det ska alltså göras en prövning av om förutsättningar för djurförbud föreligger i varje enskilt fall. Är det fråga om endast lindriga fall av regelöverträdelser bör djurförbud inte komma i fråga. Regeringen bedömer därför att det inte är oproportionerligt att låta sanktionsavgifter ligga till grund för djurförbud i de få fall det blir aktuellt. Som bl.a. *Länsstyrelsen i Skåne län* påpekar är det sannolikt så att den praktiska användningen av bestämmelsen kommer att vara liten eftersom de bestämmelser som omfattas av sanktionsväxling avser mindre allvarliga brott som inte riskerar att orsaka lidande för djuren. Flertalet överträdelser som föreslås omfattas av sanktionsväxling bör rimligtvis leda till förelägganden enligt 8 kap. 9 § djurskyddslagen och överträdelser av ett sådant utgör redan ett rekvisit för djurförbud, vilket *Länsstyrelsen i Skåne län* också framhåller.

Även *Växa Sverige* är negativa till förslaget och anser att det är rättsosäkert att grunda ett djurförbud på en sanktionsavgift. Detta särskilt med hänsyn till att den som accepterar en sanktionsavgift kanske inte förstår att det kan få så långtgående konsekvenser eller att det kan finnas skäl att få saken prövad. *Växa Sverige* menar också att det innebär en risk för rättssäkerheten att så långtgående beslut som djurförbud kan fattas utan någon rättslig prövning utöver kontrollmyndighetens. I detta avseende vill regeringen framhålla att såväl ett beslut om sanktionsavgift som ett beslut om djurförbud kan överklagas till förvaltningsdomstol. Även i dag är det möjligt för kontrollmyndigheten att besluta om djurförbud t.ex. på den grunden att ett föreläggande som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt inte har följts.

Länsstyrelsen i Stockholms län ställer sig tveksam till att flera sanktionsavgifter för mindre allvarliga brister ska kunna medföra en djurförbudsprövning. Ett sådant förfarande riskerar att medföra att institutet djurförbud betraktas som ett straff och inte som den förebyggande framåtsyftande åtgärd som det faktiskt är. Regeringen anser att det är svårt att se att synen på djurförbud skulle ändras på grund av den föreslagna ändringen. Även i dagsläget ska överträdelse av de aktuella bestämmelserna leda till djurförbud, om det är befogat från djurskyddssynpunkt.

Länsstyrelsen i Östergötlands län befarar att förslaget kommer att leda till att länsstyrelserna gör olika bedömningar, vilket inte är rättsäkert. Länsstyrelsen anser att rättsväsendet, som i dag prövar de fall som skulle omfattas av det föreslagna systemet med sanktionsavgifter, är rätt instans för dessa fall. Regeringen bedömer i avsnitt 6.5 att kontrollmyndigheterna bör ansvara för att utfärda sanktionsavgifter. Regeringen anser också att det finns goda möjligheter att åstadkomma en enhetlig praxis bland länsstyrelserna. Det är länsstyrelsen som fattar beslut om djurförbud även i dagsläget och ingen ändring föreslås avseende detta.

Även med beaktande av användningarna ovan instämmer regeringen i utredningens slutsats att det även fortsatt bör vara möjligt att besluta om djurförbud för personer som överträtt de bestämmelser som enligt regeringens förslag kommer att avkriminaliseras och sanktioneras genom sanktionsavgift. I likhet med förslaget avseende företagsbot och djurförbud, rör det sig om en ändring som sannolikt kommer att träffa ett fåtal

fall. Det är ändå viktigt av djurskyddsskäl att det finns en möjlighet att fatta beslut om djurförbud med grund i en sanktionsavgift i de fall det är befogat från djurskyddssynpunkt.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

9.1 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Ändringarna i lagarna ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Utredningens förslag innebar att ändringarna i lagarna skulle träda i kraft den 1 juli 2021.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker det eller har inga invändningar mot det.

Skälen för regeringens förslag: De lagändringar som föreslås bör träda i kraft så snart som möjligt.

9.2 Övergångsbestämmelser

9.2.1 Förslaget om ändring i brottsbalken

Regeringens bedömning: Den föreslagna ändringen i brottsbalken kräver inte någon särskild övergångsbestämmelse.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker det eller har inga invändningar mot det.

Skälen för regeringens bedömning: Av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att ingen får dömas för en gärning för vilken det inte var stadgat straff när den begicks. Vidare följer att straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs om inte annan lag, som leder till frihet från straff eller till lindrigare straff, gäller när dom meddelas. Någon särskild övergångsbestämmelse beträffande straffbestämmelsen behövs därför inte.

9.2.2 Förslaget om ändring i djurskyddslagen

Regeringens förslag: Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för överträdelser som har skett före ikraftträdandet av bestämmelserna om sanktionsavgifter och ändringarna i bestämmelsen om djurförbud.

Regeringens bedömning: Förslaget om ändring i djurskyddslagen som gäller kontrollmyndigheternas anmälningsskyldighet bedöms inte kräva någon särskild övergångsbestämmelse.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i sak med regeringens. Prop. 2021/22:18

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig över förslaget och bedömningen tillstyrker eller har inga invändningar mot dessa.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Förslaget om sanktionsväxling innebär att vissa överträdelse av regelverket ska beivras med sanktionsavgift i stället för straff. De sanktionsavgifter som föreslås ersätta straffpåföljd är formellt sett att anse som lindrigare. Detta bör normalt få genomslag bakåt i tiden i enlighet med 5 § lagen om införande av brottsbalken. Skälet till att överföra vissa överträdelse från det straffrättsliga området till ett system med sanktionsavgifter är dock inte en förändrad syn på överträdelse i sig. Att bestämmelse avkriminaliseras ska inte ses som en indikation på att överträdelse bedöms lindrigare utan syftet är i stället att effektivisera sanktionssystemet. Den lindrigaste lagens princip gör sig således inte särskilt starkt gällande. Det bedöms därför vara mest ändamålsenligt att inte ge bestämmelse om sanktionsavgifter retroaktiv effekt. Det finns inte heller något formellt hinder mot att i en övergångsbestämmelse göra undantag från regeln i 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken. Äldre föreskrifter bör i stället fortfarande gälla för överträdelse som skett före den nya lagens ikraftträdande.

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 ökar djurförbudens tillämpningsområde i jämförelse med dagens bestämmelse. Det kan inte anses lämpligt att beslut om djurförbud meddelas med tillämpning av de nya bestämmelse om beslutet grundas på omständigheter som har inträffat innan ikraftträdandet av den nya bestämmelse och som inte skulle ha kunnat ligga till grund för ett beslut om djurförbud enligt den då gällande bestämmelse. Bestämmelse om djurförbud bör alltså inte tillämpas retroaktivt till nackdel för den enskilde. Detta följer dock av den föreslagna övergångsbestämmelse om att äldre föreskrifter bör gälla för överträdelse som skett före den nya lagens ikraftträdande.

Förslaget om ändring i djurskyddslagen angående myndigheternas anmälningskyldighet bedöms inte kräva några särskilda övergångsbestämmelse.

10 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning: Lagförslagen bedöms stärka djurskyddet och främja en god djurvälstånd samt medföra en mer tids- och resurseffektiv användning av statens resurser.

Enskilda personer som håller eller hanterar djur bedöms inte påverkas i någon större omfattning av förslaget. De konsekvenser som kan uppstå begränsas huvudsakligen till att gälla personer som inte följer djurskyddslagstiftningen.

När det gäller myndigheterna bedöms förslagen framför allt påverka länsstyrelserna. Konsekvenserna för länsstyrelserna och de ytterst begränsade konsekvenser förslagen får för övriga berörda myndigheter och domstolarna, bedöms inte vara större än att de kostnadsökningar som förslaget kan innebära kan finansieras inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslagen bedöms även innebära vissa positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet och jämställdheten mellan kvinnor och män.

Utredningens bedömning överensstämmer huvudsakligen med regeringens.

Remissinstanserna: *Domstolsverket* och *Polismyndigheten* delar utredningens bedömning att förslagen inte kommer att påverka de rättsvårdande myndigheternas kostnader nämnvärt. *Kriminalvården* instämmer i bedömningen att förslagen kommer att medföra endast marginella kostnadsökningar för myndigheten men anser att förslagen trots detta, sammantaget med andra föreslagna straffskärpningar, kommer att innebära ökade kostnader för Kriminalvården. *Svenska Samernas Riksförbund (SSR)* och *Växa Sverige* efterlyser en bättre analys av förslagets konsekvenser för djurhållarna och *SSR* vill även se en bättre analys av konsekvenser för djurskyddet.

Se Sambandet bedömer att förslaget om ett grovt djurplågeribrott indirekt kan bidra till ett förverkligande av det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Majoriteten av de länsstyrelser som har fått betänkandet på remiss, *Djurens Rätt*, *Djurskyddet Sverige* och *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* bedömer att införandet av sanktionsavgifter kommer att medföra ett ökat behov av resurser till kontrollmyndigheterna. *Länsstyrelserna i Norrbottens län* och *Västerbottens län* pekar på att de flesta överträdelser som föreslås ingå i sanktionsväxlingen i dag hanteras med ett beslut om föreläggande eller förbud och att det med en sanktionsväxling även kommer att tillkomma en utredning om en sanktionsavgift ska tas ut eller inte. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* pekar på att kostnader även kan tillkomma för Livsmedelsverket, om Livsmedelsverket är den myndighet som ska besluta om sanktionsavgifter när brister upptäcks av officiella veterinärer på slakterierna. *Länsstyrelserna i Jönköpings län*, *Norrbottens län* och *Västerbottens län* samt *SLU* anser att det finns en risk för att besluten om sanktionsavgifter överklagas, vilket kan leda till kostnader också för domstolarna. *Kronofogdemyndigheten* pekar på att det, beroende på ärendemängd, kan uppstå kostnader för Kronofogdemyndigheten för indrivning av sanktionsavgifter för att utveckla sina tekniska system. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Statens veterinärmedicinska anstalt* bedömer att en sanktionsväxling behöver föregås av utbildningsinsatser för att bedömningarna om sanktionsavgifter ska vara likriktade.

Länsstyrelsen i Jönköpings län bedömer att införandet av sanktionsavgifter kan medföra en ökad hotbild mot djurskyddshandläggare och därmed en försämrad arbetsmiljö för dem. Detta kan medföra ett ökat behov av polishandräkning och därmed även påverka Polismyndigheten.

Länsstyrelsen i Blekinge län bedömer att även förslaget om kontrollmyndigheternas anmälningsskyldighet kommer att leda till en ökad arbetsbelastning för kontrollmyndigheterna.

Lagförslagets syfte och berörda aktörer

Lagförslagen syftar till att få till stånd lämpliga och proportionerliga straffbestämmelser och sanktioner vid brott mot djur samt en mer ändamålsenlig och effektiv användning av statens resurser. Förslagen bedöms framför allt beröra djurhållare och andra personer som ansvarar för eller hanterar djur, kontrollmyndigheter och rättsväsendet. I detta avsnitt redovisas vilka konsekvenser förslagen bedöms få för de ovan nämnda kategorierna av aktörer samt för djurskyddet, det brottsförebyggande arbetet, arbetsmiljön, jämställdheten mellan kvinnor och män och statsfinanserna. Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för miljön eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

Djurplågeribrottet

Införandet av en gradindelning av djurplågeribrottet, en ny straffskala för grovt brott som spänner mellan fängelse i lägst sex månader och högst fyra år samt regeringens uttalanden i denna proposition om det grova djurplågeribrottets artvärde, bedöms sammantaget medföra ett mer proportionerligt sanktionssystem och en mer enhetlig och nyanserad rättstillämpning och straffmätning. De allvarigare fallen av djurplågeribrott får ett strängare straff och därmed en mer kännbar påföljd.

Brottsbeteckningen grovt djurplågeri och uttalandena om artbrott bidrar dessutom till att på ett tydligare sätt understryka brottets allvar. Förslaget kan mot den bakgrunden även antas medföra vissa positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet.

Den strängare synen från samhällets sida på de allvarligaste djurplågeribrotten bör vidare kunna ge en signal till myndigheter och andra aktörer i samhället att prioritera åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa sådan brottslighet. Den föreslagna straffskalan för grovt djurplågeri innebär även att preskriptionstiden för brott och de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till tvångsmedel ökar för de gärningar som är att bedöma som grova brott. Det kan bidra till att underlätta utredning och lagföring av dessa brott. I dag är preskriptionstiden för djurplågeri fem år, då det svåraste straffet för brottet är fängelse i högst två år (se 35 kap. 1 § första stycket 2 brottsbalken). För brott som har fyra år som det svåraste straffet i straffskalan gäller i stället en preskriptionstid om tio år (se 35 kap. 1 § första stycket 3 brottsbalken). För Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten innebär den skärpta straffskalan att hemliga tvångsmedel, så som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning, kan användas under förundersökningen vid riktigt allvarliga djurplågeribrott, dvs. djurplågeribrott som kan antas ha ett straffvärde som överstiger två års fängelse (27 kap. 18 § andra stycket 4 respektive 20 a § andra stycket 4 rättegångsbalken).

Sammantaget bör reformen enligt regeringens bedömning innebära ett stärkt skydd för djur.

Förslaget innebär inte några utökade skyldigheter för enskilda personer. Djurhållare som följer regelverket kommer därför inte drabbas av några negativa effekter till följd av förslaget. För den som bryter mot

djurplågeribestämmelsen på ett sådant sätt att brottet är att bedöma som grovt och medför fängelse eller andra ingripande påföljder, innebär förslaget dock kännbara konsekvenser, vilket är syftet med reformen.

Förslaget bedöms indirekt bidra till ett förverkligande av det sjätte jämställdhetsmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Detta mot bakgrund av att det inte sällan förekommer att våld mot djur används som ett verktyg för att påverka och skada den våldsutsatta personen i nära relationer där det förekommer våld.

Avsikten med förslagen är inte att generellt skärpa straffen för djurplågeribrott utan att straffen för de allvarligaste fallen av djurplågeri ska skärpas. I och med att straffen för de allvarligaste fallen skärps, kommer fler lagöverträdare att dömas till fängelse. Strafftiderna för de lagöverträdare som döms till fängelse kommer vidare att bli längre.

Av statistik från Brottsförebyggande rådet, som nämns i avsnitt 5.2, framgår att den vanligaste förekommande påföljden för djurplågeribrott är dagsböter. Villkorlig dom är den näst vanligaste påföljden och påföljden bestäms mycket sällan till fängelse. Av utredningens praxisgenomgång följer att antalet domar där djurplågeribrottet bedöms ha ett straffvärde som överstiger bötesnivån uppgår till ca 20–35 stycken per år. Av dessa bedöms ungefär 10–15 stycken kunna komma att bedömas som grovt djurplågeribrott enligt förslaget i denna proposition. I de fallen skulle det alltså bli fråga om en fängelsepåföljd eller en annan mer ingripande icke frihetsberövande påföljd. I dag bestäms påföljden till en mer ingripande påföljd än villkorlig dom och böter i färre än fem fall per år. Det innebär att antalet fall med en allvarligare påföljd än villkorlig dom i kombination med böter skulle öka med ca 5–10 fall per år.

Det är dock svårt att med säkerhet uttala sig om hur stor ökningen av antalet domar där påföljden bestäms till en mer ingripande påföljd än villkorlig dom och böter kan komma att bli och i vilken omfattning längden på fängelsestraffen kommer att öka. Den sammantagna effekten av förslagen beror förstås på hur domstolarna kommer att tillämpa den nya lagstiftningen. Uppgifterna om antalet fall får därför ses som en grov uppskattning.

Konsekvenser för myndigheterna av ändringen när det gäller det grova djurplågeribrottet

Till skillnad från villkorlig dom och böter innebär fängelse, och de mer ingripande frivårdspåföljderna, ökade kostnader för Kriminalvården. Med hänsyn till det aktuella antalet fall som det handlar om – fem till tio fall per år – bedöms dock förslaget under alla omständigheter endast medföra en mycket marginell kostnadseffekt för Kriminalvården. Kostnadsökningen bedöms rymmas inom befintliga anslag.

Den nya lagstiftningen bedöms inte heller medföra några större konsekvenser för övriga myndigheter inom rättsväsendet.

Förslaget kan medföra ett visst, begränsat, behov av information, utbildning och ändringar i handböcker och liknande för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolsväsendet. Detta bedöms dock inte leda till några egentliga kostnadsökningar för de aktuella myndigheterna utan bedöms rymmas inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

Förslaget om sanktionsväxling innebär att vissa överträdelse av bestämmelser som i dag är kriminaliserade kommer att vara förenade med en sanktionsavgift i stället för en straffrättslig påföljd. I stället för att kontrollmyndigheterna, dvs. länsstyrelserna, anmäler sådana överträdelse till polis eller åklagare som misstänkta brott, ska länsstyrelserna fatta ett beslut om en sanktionsavgift.

Detta innebär en snabbare handläggning eftersom det är den myndighet som finns på plats när en eventuell överträdelse upptäcks, utreds och dokumenteras, som också är den myndighet som ska besluta om en eventuell sanktion. Handläggningen av de ärenden som blir föremål för sanktionsväxling förenklas också av att det endast är överträdelse som är klara, tydliga och där utrymmet för bedömningar i det enskilda fallet är högst begränsat som ska ingå i systemet. Systemet föreslås också baseras på ett strikt ansvar, dvs. ett beslut om sanktionsavgift ska kunna fattas utan att det i det enskilda fallet behöver bevisas att överträdelsen har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Införandet av sanktionsavgifter bedöms medföra att fler mindre allvarliga överträdelse i praktiken kommer att sanktioneras jämfört med vad som är fallet i dag, eftersom alla överträdelse i nuläget inte anmäls till åtal. Vidare kommer sanktionsavgifter, till skillnad mot en straffrättslig påföljd, även kunna beslutas för en juridisk person, t.ex. i de fall då någon fysisk person inte straffrättsligt kan pekats ut och ställas till ansvar. Reaktionen från samhället kommer vidare att bli avsevärt snabbare för de överträdelse som täcks av systemet. Snabba, frekventa och mer konsekventa reaktioner på överträdelse bedöms ha en mer avskräckande effekt för de berörda aktörerna. Förslaget bedöms mot den bakgrunden även kunna medföra vissa positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet.

Förslaget om sanktionsväxling innebär inte några utökade skyldigheter för enskilda personer. Djurhållare som följer regelverket kommer därför inte att drabbas av några negativa effekter till följd av förslagen. Djurhållare som inte följer regelverket bedöms dock i en något ökad utsträckning få en sanktion till följd av överträdelsen vilken innebär en kostnad för den enskilde. Vid utformningen av sanktionssystemet har dock särskild hänsyn tagits till att systemet, bl.a. vad gäller avgifternas storlek, är rättssäkert och proportionerligt. Sanktionsavgifter ska inte tas ut om det är oskäligt och det finns också en möjlighet att överklaga beslut om sanktionsavgifter. Det föreslagna systemet, med en snabbare handläggning av de aktuella överträdelse, innebär vidare att enskilda får ett besked om vad överträdelsen resulterar i mycket tidigare och snabbare.

Genom införandet av sanktionsavgifter säkerställs också att polis, åklagare och allmänna domstolar inte behöver hantera sådana mindre allvarliga överträdelse och att deras resurser används för sådana överträdelse där alternativa sanktionsmöjligheter saknas.

Sammantaget bedöms det föreslagna systemet leda till att efterlevnaden av djurskyddslagstiftningen ökar, vilket bidrar till att stärka djurskyddet och främja en god djurvälstånd.

Systemet bedöms också innebära en mer ändamålsenlig användning av statens resurser.

Sammantaget bedöms alltså reformen öka effektiviteten i sanktions-systemet och statens resursanvändning. Det är dock svårt att bedöma hur många fler överträdelse som kommer att bli föremål för sanktionsavgift jämfört med de som i dag anmäls till åtal.

Införandet av sanktionsavgifter i enlighet med förslaget innebär att länsstyrelserna ska utreda om det finns förutsättningar att påföra en sanktionsavgift, i stället för att göra en åtalsanmälan, vilket bedöms vara något mer resurskrävande.

Som berörs ovan innebär förslaget sannolikt även att fler mindre allvarliga överträdelse kommer att sanktioneras än vad som sker i dag. Länsstyrelserna kommer även i vissa fall att behöva göra en prövning av om ett eventuellt undantag från att betala sanktionsavgift ska beslutas samt att hantera eventuella överklaganden av beslut om sanktionsavgifter. Mot bakgrund av att endast sådana bestämmelser som är enkla att konstatera och utreda omfattas av sanktionsväxlingen, bedöms dock antalet överklaganden bli relativt begränsat. Sammantaget innebär förslaget dock att antalet beslut som länsstyrelserna kommer att fatta sannolikt kommer att öka något.

Systemet kommer även att medföra en viss ökning av antalet ärenden som länsstyrelsernas ekonomiadministration kommer att behöva hantera. Avgifterna ska begäras in och lämnas till Kammarkollegiet och en del av avgiftsärendena kan komma att bli föremål för indrivningsåtgärder.

För att få en uppfattning om hur många ärenden om sanktionsavgifter som det kan handla om har data från djurskyddskontrollregistret granskats för de tre senaste åren (2018–2020). Av uppgifterna framgår att länsstyrelserna utförde i genomsnitt knappt 10 400 kontroller per år under den aktuella perioden och att i dryga hälften av antalet kontroller, närmare bestämt vid ca 6 000 av kontrollerna, uppmärksammades brister i någon form. När det gäller anmärkningar för den typ av brister som nu föreslås bli föremål för sanktionsväxling (dvs. anmärkningar för brister avseende krav på tillstånd, intyg, kompetensbevis, godkännanden, instruktioner, märkning, journalföring och andra krav på information och dokumentation i samband med djurtransporter, slakt, djurförsök, överlåtelse av vissa djur samt vid offentlig förevisning av djur, t.ex. vid cirkusar, djurparker och andra liknande anläggningar) uppgick dessa sammantaget till i genomsnitt 130 brister per år. Detta är brister som potentiellt skulle kunna bli föremål för sanktionsavgifter om förslaget genomförs. Det är dock svårt att avgöra exakt hur många av bristerna som är av sådan art att länsstyrelserna skulle fatta ett beslut om en sanktionsavgift.

Länsstyrelserna fattar redan i dag flera olika beslut om administrativa åtgärder för att se till att djurskyddslagstiftningen efterlevs. Det handlar om beslut om förelägganden, omhändertaganden av djur, djurförbud samt åtalsanmälningar. Av Jordbruksverkets årliga rapport om djurskyddskontrollen framgår att länsstyrelserna fattar i genomsnitt drygt 2 800 sådana beslut per år och att den genomsnittliga handläggningstiden för ett beslutsärende är ca 12 timmar. I den genomsnittliga handläggningstiden ingår bland annat hantering av överklagade beslut, yttranden till domstol, förberedelser av och deltagande vid muntlig domstolsförhandling, länsstyrelsernas överklaganden av domstolsbeslut m.m.

Så som *länsstyrelserna i Norrbottens län* och *Västerbottens län* pekar på hanteras sannolikt de flesta överträdelse som föreslås ingå i sanktionsväxlingen i dag med ett beslut om föreläggande. Majoriteten av de kommande ca 130 ärendena om sanktionsavgifter bedöms mot den bakgrunden alltså komma att rymmas inom ramen för de ca 2 800 beslutsärenden som länsstyrelserna redan i dag årligen hanterar.

I vilken omfattning den ytterligare utredningen och beslutet om sanktionsavgifter adderar till tidsåtgången för handläggningen av dessa ärenden är svårt att bedöma. Allmänt sett kan sägas att en utredning och ett beslut om sanktionsavgifter i genomsnitt borde kräva avsevärt mindre tid än t.ex. ett beslut om omhändertagande av djur. Detta särskilt med hänsyn till att det endast är bestämmelser som är klara, tydliga och där utrymmet för bedömningar i det enskilda fallet är högst begränsat, som ska ingå i sanktionsväxlingen. Den genomsnittliga handläggningstiden för ett ärende om enbart en sanktionsavgift borde därför vara avsevärt kortare än den nyss redovisade genomsnittliga handläggningstiden om 12 timmar som är ett genomsnitt för samtliga typer av beslutsärenden. Den ytterligare handläggningstid som länsstyrelserna behöver lägga ner på ett ärende som redan delvis är utrett och föremål för ett annat beslut, t.ex. ett föreläggande, borde vara ännu mindre. Mot denna bakgrund bedöms det ytterligare arbete och de resurser som länsstyrelserna behöver avsätta till följd av införandet av sanktionsavgifter vara begränsat.

Ett visst behov, framför allt initialt, av utbildning och samordning bedöms nödvändigt när sanktionsavgifterna införs. Behovet av utbildningsinsatser och initial samordning bedöms dock också vara begränsat eftersom kontrollmyndigheterna redan har kunskaper på området och redan i dag fattar beslut om olika åtgärder, t.ex. förelägganden, för att se till att djurskyddsbestämmelserna efterlevs. Länsstyrelserna arbetar vidare redan i dag kontinuerligt för att upprätthålla likvärdigheten i bedömningarna. Inte heller denna omständighet bedöms därför påverka länsstyrelsernas arbete och resurser i nämnvärd omfattning.

Länsstyrelsen i Jönköpings län bedömer att införandet av sanktionsavgifter kommer att medföra en ökad hotbild mot djurskyddshandläggare, vilket kan medföra ett behov av fler polishandräkningar och därmed en ökad påfrestning även för Polismyndigheten. Det kan inte uteslutas att arbetsmiljön för djurskyddshandläggare påverkas av att länsstyrelserna får möjlighet att fatta ytterligare en typ av beslut som uppfattas som negativa av den som beslutet berör. Länsstyrelserna kan dock redan i dag fatta flera, för den enskilda mycket ingripande beslut, t.ex. om omhändertaganden av djur och djurförbud, och behöver därför redan i dag hantera den typen av risker samt arbeta för en trygg och säker arbetsmiljö för djurskyddshandläggarna. Införandet av sanktionsavgifter bedöms inte medföra något egentligt nytt i detta avseende. Länsstyrelserna har vidare redan i dag möjlighet att besluta om särskilda avgifter vid utebliven förprovning av t.ex. djurstallar och sanktionsavgifter på andra områden än på djurskyddsområdet. Regeringen har vidare svårt att se att behovet av handräkning kommer att öka till följd av införandet av sanktionsavgifter eftersom ett beslut om en sanktionsavgift är ett administrativt beslut. Behovet av handräkning är huvudsakligen kopplat till länsstyrelsernas fysiska besök hos djurhållare i samband med kontroll och verkställighet av beslut och bedömningarna om behovet av handräkning görs i ett skede då läns-

styrelsen ännu inte vet om en sanktionsavgift är aktuell eller inte. Verkställigheten av en sanktionsavgift kräver heller inte ett besök av länsstyrelsen på plats.

Mot bakgrund av vad som redovisas ovan bedöms de tillkommande uppgifterna som rör beslut om sanktionsavgifter kunna hanteras inom ramen för länsstyrelsernas nuvarande anslag.

I dag gör länsstyrelserna ca 300 åtalansmälningar per år. Med hänsyn till att bestämmelserna om sanktionsavgifter begränsar sig till sådana bestämmelser som är mindre allvarliga från djurskyddssynpunkt och som sällan leder till en åtalansmälan i dagsläget kommer sanktionsväxlingen sannolikt få en begränsad påverkan på antalet åtalansmälningar. Även om en viss kostnadsminskning bör kunna uppnås bedöms de totala kostnaderna för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna inte minska i någon större utsträckning till följd av förslaget.

Däremot föreslås ett beslut om sanktionsavgift kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Som framgår ovan kommer det totalt sett handla om ett begränsat antal beslut om sanktionsavgifter per år, vilket innebär att antalet överklagade beslut kommer att bli relativt få. I förhållande till förvaltningsdomstolarnas totala målinflöde bedöms dessa tillkommande mål vara av en obetydlig omfattning. I likhet med *Domstolsverket* bedömer regeringen därför att inte heller förvaltningsdomstolarna kommer att påverkas nämnvärt av förslaget. De kostnader som kan uppstå till följd av förslaget bedöms kunna hanteras inom ramen för domstolarnas befintliga anslag.

Vidare kommer sannolikt en viss del av de ca 130 ärendena per år att behöva överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Med hänsyn till den ringa mängden ärenden det kan bli fråga om, bedöms inte heller Kronofogdemyndighetens arbete och resurser komma att påverkas i nämnvärd omfattning. De kostnader som kan uppstå till följd av förslaget bedöms kunna hanteras inom ramen för myndighetens anslag.

Jordbruksverket har till uppgift att samordna övriga kontrollmyndigheter och att ge stöd, råd och vägledning till dem. I den rollen har Jordbruksverket en viktig uppgift att stödja och underlätta för länsstyrelserna vid tillämpningen av djurskyddslagstiftningen så att den blir så enhetlig och likriktad som möjligt. Jordbruksverket kan därför komma att behöva upprätta t.ex. vägledningar och genomföra vissa utbildningsinsatser om sanktionsavgifterna, framför allt inledningsvis. Länsstyrelserna har dock redan en viss erfarenhet av att besluta om sanktionsavgifter, bl.a. prövar länsstyrelserna redan i dag frågor om särskild avgift vid förprovning av t.ex. stall och även om sanktionsavgifter för vissa överträdelse på livsmedelsområdet, där Livsmedelsverket är samordnande kontrollmyndighet. Ett behov av att samverka för att åstadkomma enhetlighet i bedömningar finns redan i dag och en sådan samverkan sker redan kontinuerligt. Mot den bakgrunden bedöms det eventuella ytterligare arbete och den eventuella ökade resursåtgången som införandet av sanktionsavgifter kan medföra för Jordbruksverket inte vara mer omfattande än att det ryms inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

Några konsekvenser för Livsmedelsverket eller Försvarsmakten bedöms inte uppstå eftersom det endast är länsstyrelserna som är kontrollmyndigheter för de bestämmelser som nu föreslås ingå i sanktions-

Ringa brott

Det straffria området föreslås vidgas något genom att det preciseras vad som utgör ringa brott enligt djurskyddslagen. Dessa överträdelser kommer med förslaget att kunna hanteras av kontrollmyndigheterna enbart genom olika framtidsytande åtgärder som t.ex. beslut om förelägganden. Det innebär att något fler överträdelser än tidigare kommer att vara straffria.

För enskilda personer som följer regelverket innebär förslaget inga konsekvenser. För de enskilda aktörer vars överträdelser är av en sådan art att de kommer att slippa straff till följd av att överträdelsen är att beakta som ringa, innebär förslaget att de kommer att slippa att betala böter.

Förslaget syftar till att undvika straffrättsliga påföljder i fall där straff inte bedöms ha någon egentlig handlingsdirigerande funktion eftersom överträdelserna har varit begränsade och av en tillfällig natur. De överträdelser som föreslås omfattas av det utvidgade straffria området är överträdelser av en mer tillfällig natur i en i övrigt välskött verksamhet och som i det enskilda fallet har varit så begränsade att det inte har funnits någon konkret risk för djurlidande, försämrat djurskydd eller en bristfällig djurvälstånd. Förslaget bedöms bidra till en mer nyanserad och proportionerlig tillämpning av sanktioner på djurskyddsområdet som helhet. Överträdelser av de bestämmelser som omfattas av förslaget har sannolikt sällan lett till åtal men förslaget innebär ändå att det säkerställs att polis, åklagare och allmänna domstolar inte behöver ägna sig åt sådana överträdelser, och att deras resurser kan användas för att hantera de överträdelser som faktiskt innebär eller riskerar att innebära ett försämrat djurskydd. Detta bidrar i sin tur till en mer ändamålsenlig och effektiv användning av statens resurser.

Konsekvenser för myndigheterna av ändringen när det gäller ringa brott

Som beskrivs i tidigare avsnitt bedöms mindre allvarliga brott mot djurskyddslagen i dag i praktiken sällan leda till en åtalsanmälan eller en fällande dom. Antalet åtalsanmälningar och efterföljande mål i domstolarna bedöms mot den bakgrunden endast påverkas i begränsad utsträckning av förslaget om att utvidga det straffria området för djurskyddsbrott. Förslaget bedöms därför heller inte leda till några större kostnadsbesparingar för länsstyrelserna, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten eller domstolarna.

Kontrollmyndigheternas anmälningsskyldighet

Bestämmelsen om kontrollmyndigheters anmälningsskyldighet ändras för att ge kontrollmyndigheterna en större möjlighet att använda sig av enbart framtidsytande åtgärder för att komma till rätta med mindre allvarliga brister i efterlevnaden av djurskyddsbestämmelserna. Sådana brister kan, men behöver alltså inte längre åtalsanmälas av kontrollmyndigheterna, utan myndigheterna kan välja att använda enbart andra åtgärder, t.ex. beslut om förelägganden, för att se till att bestämmelserna efterlevs.

Förslaget innebär vidare att det införs en nedre, tydlig gräns för när en åtalsanmälan ska göras. Kontrollmyndigheterna ska till Polismyndigheten

eller Åklagarmyndigheten anmäla sådana överträdelser som lett till djurs lidande eller har inneburit en konkret risk för djurs lidande eller när det annars finns särskilda skäl.

De aktuella ändringarna bedöms sammantaget ge kontrollmyndigheterna ett rättsligt stöd för en mer ändamålsenlig hantering av överträdelser och skapa en större tydlighet kring vilka överträdelser som bör hanteras av kontrollmyndigheterna respektive rättsväsendet, vilket underlättar kontrollmyndigheternas bedömningar och främjar en mer likartad och effektiv handläggning av ärenden om brister.

För djurhållare bedöms ändringarna leda till en ökad förutsebarhet om vad överträdelser av lagstiftningen kan leda till. Att kontrollmyndigheterna ges möjlighet att i vissa fall arbeta enbart med framåtsyftande åtgärder för att främja efterlevnaden av djurskyddsbestämmelserna, kan även bidra till att skapa mer konstruktiva samtal mellan djurhållare och kontrollmyndighetens personal och till en ökad tillit till och förtroende för kontrollmyndigheterna.

Konsekvenser för myndigheterna av de ändrade reglerna om anmälningsskyldighet

Som beskrivs ovan bedöms mindre allvarliga brott mot djurskyddslagen i dag i praktiken sällan leda till en åtalsanmälan eller en fällande dom. I dag görs ca 300 åtalsanmälningar per år på djurskyddsområdet av kontrollmyndigheterna. Så som framgår ovan av avsnitt 7.2 utgjorde dock antalet åtalsanmälningar 2018 endast cirka 27 procent av antalet meddelade förelägganden.

Regeringen bedömer, i likhet med vad utredningen och flera remissinstanser pekar på, att ett flertal av de regelöverträdelser som enligt förslaget är att bedöma som mindre allvarliga inte är föremål för åtalsanmälningar i dag. Förslaget innebär därför i princip en kodifiering av den gällande ordningen. Antalet åtalsanmälningar och efterföljande mål i domstolarna bedöms mot den bakgrunden inte påverkas nämnvärt av förslaget. Förslaget bedöms därför heller inte leda till några egentliga kostnadsbesparingar för länsstyrelserna, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten eller domstolarna.

Företagsbot, sanktionsavgifter och djurförbud

Som huvudregel kan oaktsamma brott mot djurskyddslagen som begås i näringsverksamhet och som har ett straffvärde som motsvarar dagsböter, enbart leda till företagsbot och inte till någon påföljd för brott. Det är en följd av bestämmelsen om åtalsprövning i 36 kap. 10 a § brottsbalken. Brott mot djurskyddslagen har nämligen ofta ett straffvärde på bötesnivå och i den mån brottet begås inom ramen för en näringsverksamhet gäller alltså den nyss nämnda regeln om åtalsprövning.

För att en person ska kunna meddelas djurförbud, som en konsekvens av att personen har begått en straffbar gärning, krävs det enligt bestämmelsen i 9 kap. 1 § första stycket 6 djurskyddslagen att personen har befunnits skyldig till ett brott mot djurskyddsbestämmelserna genom en laga-kraftvunnen dom eller genom ett godkänt strafföreläggande.

Den ändring som nu föreslås innebär att en företagsbot som ålagts en fysisk person, på samma sätt som en dom eller ett strafföreläggande, ska

kunna ligga till grund för ett beslut om djurförbud. Syftet med ändringen är att komma till rätta med den inkonsekvensen att en fysisk person som i stället för att dömas till straff har ålagts en företagsbot, inte kan komma i fråga för ett djurförbud i fall då starka djurskyddsskäl talar för att personen inte längre bör få hantera djur. Vidare förslås att ett beslut om sanktionsavgift som har meddelats en fysisk person ska kunna leda till djurförbud om det är befogat från djurskyddssynpunkt.

De föreslagna ändringarna innebär framför allt ett förstärkt skydd för djuren.

Förslagen innebär inte några utökade skyldigheter för enskilda personer och de kommer därför inte ha några negativa effekter för djurhållare som följer regelverket. För de djurhållare som bryter mot djurskyddsbestämmelserna i en sådan omfattning att det blir aktuellt med ett djurförbud innebär förslaget dock påtagliga konsekvenser eftersom djurförbud är en ingripande åtgärd. Djurförbud har ofta en stor emotionell påverkan på den som får ett sådant förbud och för näringsidkare som har djurhållning i sin verksamhet innebär ett djurförbud att det kan bli omöjligt att bedriva verksamheten eller delar av den. Det innebär i sin tur en betydande påverkan också på den enskildes eller företagets ekonomi. Mot bakgrund av att beslut om djurförbud endast kan meddelas mot en fysisk person, kommer förslagen dock endast att träffa fysiska personer och företag som bedrivs som en enskild firma.

Konsekvenser för myndigheterna av förslagen om företagsbot, sanktionsavgifter och djurförbud

Av statistik från Åklagarmyndigheten, som presenteras i utredningen, framgår att under åren 2015–2018 fattade Åklagarmyndigheten beslut att väcka åtal, alternativt utfärda strafförelägganden för brott mot djurskyddslagen, vid i genomsnitt 148 ärenden per år. De ärendena innehöll, utöver åtalet eller strafföreläggandet, ett yrkande om företagsbot vid i genomsnitt 4 ärenden per år. Samtidigt uppgick antalet ärenden med ett yrkande om företagsbot till i genomsnitt 19 ärenden per år, vilket innebär att det fanns i genomsnitt 15 ärenden per år som enbart innehöll ett yrkande om företagsbot. Av dessa i genomsnitt 15 ärenden per år är det sannolikt väldigt få som innehåller överträdelser som ensamma är av en sådan karaktär att de skulle kunna utgöra en grund för ett djurförbud (dvs. fall där kriteriet att ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt är uppfyllt). Åtalsprövningsregeln syftar ju framför allt till att sälla ut de lindriga överträdelserna av djurskyddsregelverket från åtal. Det kan dock inte uteslutas att en sådan överträdelse i vissa fall skulle kunna göra utgöra en grund för ett djurförbud. Det är därför rimligt att tro att ett litet antal av dessa i genomsnitt 15 ärenden per år skulle kunna leda till ett beslut om djurförbud.

Regeringen bedömer mot den bakgrunden att den eventuella ärendetökningen med tillhörande kostnadsökning kommer att rymmas inom länsstyrelsernas befintliga anslag.

Eftersom beslut om djurförbud kan överklagas kan förslaget om att företagsbot ska kunna läggas till grund för djurförbud även resultera i att något eller några enstaka ytterligare beslut per år överklagas till förvaltningsdomstolarna. I förhållande till förvaltningsdomstolarnas totala

målinflöde bedöms dessa tillkommande mål vara av en obetydlig omfattning och regeringen bedömer därför att de kostnader som kan uppstå till följd av förslaget kan hanteras inom ramen för domstolarnas befintliga anslag.

När det gäller förslaget om sanktionsavgifter beskrivs konsekvenserna för att införa ett sådant system ovan. Förslaget om att sanktionsavgifter kan läggas till grund för ett djurförbud, medför i sig inte några konsekvenser. Sanktionsavgifter ersätter, enligt regeringens förslag, straffrättsliga påföljder för de överträdelser som omfattas av sanktionsväxlingen. Samma överträdelser som i dag kan leda till ett djurförbud till följd av att man fällt till ansvar för brott kommer med förslaget att kunna leda till ett djurförbud till följd av att man meddelats en sanktionsavgift. Förslaget bedöms inte leda till någon ärendökning i fråga om beslutade djurförbud eftersom de fysiska personer som kan meddelas beslut om djurförbud enligt förslaget kan meddelas sådant beslut under motsvarande omständigheter redan i dag.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

16 kap. Om brott mot allmän ordning

13 § *Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, genom misshandel, överansträngning eller vanvård eller på annat sätt, otillbörligen utsätter djur för lidande, döms för djurplågeri till böter eller fängelse i högst två år.*

Om brottet är grovt döms för grovt djurplågeri till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

- 1. har inneburit allvarligt lidande för djuret eller djuren,*
- 2. har omfattat ett större antal djur, eller*
- 3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.*

I paragrafen regleras straffansvar för djurplågeri. Ändringarna innebär att brottet delas in i två svårhetsgrader genom att det införs en bestämmelse om grovt djurplågeri. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 5.

I *första stycket* behandlas djurplågeri av normalgraden. De ändringar som görs är språkliga.

I paragrafens *andra stycke*, som är nytt, införs en särskild brottsbeteckning och straffskala – fängelse i lägst sex månader och högst fyra år – för grovt djurplågeri. I bestämmelsen anges de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett djurplågeribrott är att anse som grovt.

Enligt *punkten 1* i andra stycket ska det vid bedömningen av om ett brott är att anse som grovt särskilt beaktas om gärningen har inneburit allvarligt lidande för djuret eller djuren. Då kvalifikationsgrunden direkt anknyter till bestämmelsens skyddsintresse är det naturligt att detta är den

omständighet som ska tillmätas störst betydelse vid bedömningen av om det är fråga om grovt brott.

En svår kroppsskada tyder på att gärningen har inneburit ett allvarligt lidande för djuret eller djuren. Är skadan som ett djur otillbörligt orsakats så allvarlig att avlivning enligt djurskyddslagen blir aktuell bör det lidande som djuret utsatts för genom skadan regelmässigt anses som allvarligt.

Att ett djur har varit tvunget att avlivas till följd av det lidande det orsakats eller har dött till följd av gärningen är dock inte en förutsättning för att lidandet ska anses vara allvarligt. För att komma till slutsatsen att lidandet har varit allvarligt kan det t.ex. vara tillräckligt att konstatera att djuret orsakats bestående skador, vilka har en omfattande negativ och dominerande inverkan på djurets liv. Med det avses både fysiska förändringar och psykisk påverkan, t.ex. att djuret upplever allvarlig smärta eller rädsla och att lidandet allvarligt påverkar djurets liv, t.ex. genom att djurets rörelsefrihet eller möjlighet att äta begränsas.

En skada eller annat tillstånd som lett till att ett djur har dött, är inte alltid att anse som allvarligare än det lidande som ett överlevande djur som utsatts för en liknande behandling orsakats. Om den behandling som djuret utsatts för har lett till döden eller inte behöver alltså inte vara avgörande för bedömningen av hur allvarligt djurlidandet varit, utan ett överlevande djur kan ha utsatts för ett mer utdraget lidande som således är mer allvarligt från djurskyddssynpunkt, än om djuret avlider snabbt.

Ett lidande som pågår under en längre tid, dvs. ett utdraget lidande, ska också kunna innebära att lidandet ska bedömas som allvarligt, även om lidandet vid ett enskilt tillfälle inte är av en sådan intensitet att det är att bedöma som allvarligt. Utdraget lidande kan t.ex. förekomma i fall av vanvård av djur som pågår under en längre tid, t.ex. genom underutfodring. Om ett djur inte får foder under en enstaka dag eller en kortare tid, kan detta medföra viss stress eller visst lidande. Det kan dock inte sägas utgöra sådant lidande som kan betraktas som allvarligt, utan kan ofta ses som ett mer begränsat lidande. Om underutfodring, oregelbunden utfodring eller annan vanvård pågår under en längre tid kan det dock anses som ett utdraget lidande, som alltså i sig är att bedöma som allvarligt. Vid bedömningen av om ett lidande är allvarligt ska en sammanvägning göras av hur lång tid ett lidande har pågått och vilken intensitet det haft.

Vid bedömning av om ett djur utsatts för allvarligt lidande, kan det vara lämpligt att hämta viss ledning från bestämmelser om klassificering av djurförsök i samband med prövning av etiskt godkännande av försöket. Sådana bestämmelser finns i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:9) om försöksdjur. En bedömning måste dock göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt *punkten 2* i andra stycket ska det vid bedömningen av om ett brott är att anse som grovt särskilt beaktas om gärningen har omfattat ett större antal djur. Bestämmelsen har fått sin utformning efter synpunkter från *Lagrådet*. Kvalifikationsgrunden avser det förhållandet att ett större antal djur har utsatts för lidande. Exempel på en sådan situation skulle kunna vara vanvård i form av att en djurhållare underlåter att utfodra och ta hand om sin djurbesättning eller att en person håller ett stort antal katter eller andra sällskapsdjur på ett sådant sätt att han eller hon inte hinner se till och sköta djuren och att djuren därför orsakas lidande.

Vid bedömningen av hur många djur som utgör ett större antal bör hänsyn bl.a. tas till vilken typ av djur det är fråga om. Vid bedömningen kan viss ledning hämtas ur Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2019:27) om tillståndsplikt för viss djurhållning av sällskapsdjur, häst och pälsdjur, som reglerar under vilka förutsättningar en verksamhet med djur ska anses vara av större omfattning och därmed vara tillståndspliktig enligt 6 kap. 4 § djurskyddslagen. Ytterligare ledning kan hämtas i siffror avseende storlek på genomsnittsbesättningar för olika djurslag. Sådan statistik sammanställs av Jordbruksverket.

Om ett djurplågeribrott har omfattat ett större antal djur kan det alltså bedömas som grovt, även om det inte orsakat djuren allvarligt lidande. Om gärningen bara åsamkat djuren ett mer begränsat lidande bör dock inte ett djurplågeribrott bedömas som grovt, även om gärningen omfattat ett större antal djur.

Enligt *punkten 3* i andra stycket ska det vid bedömningen av om ett brott är att anse som grovt särskilt beaktas om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Kvalifikationsgrunden att gärningen varit av särskilt hänsynslös art är avsedd att tillämpas vid försvårande omständigheter som rör djurets situation eller karaktären på angreppet mot djuret. Här avses bl.a. uppsåtlig våldsanvändning mot djur som haft tortyrliknande inslag eller som inneburit en allvarlig misshandel. Misshandeln kan t.ex. ha begåtts genom användning av olika former av tillhyggen eller skett under ett utdraget förlopp. Även vanvård kan anses vara av särskilt hänsynslös art. En gärningsperson som t.ex. uppsåtligen vanvårdar ett djur genom att svälta det under en period bör också ha agerat särskilt hänsynslöst.

Kvalifikationsgrunden att gärningen varit av särskilt farlig art ger utrymme att beakta försvårande omständigheter som t.ex. är hänförliga till det sammanhang i vilket gärningen företagits. Djurplågeri kan t.ex. anses vara av särskilt farlig art om gärningen utförs som ett led i brottslig verksamhet som är välplanerad eller sker systematiskt. Organiserad illegal införsel och därefter försäljning av djur, på sätt som orsakar djuren lidande, är exempel på brottslighet av aktuellt slag.

Djurplågeribrott som kan anses vara av särskilt hänsynslös eller farlig art kan ofta även falla in under kvalifikationsgrunden allvarligt lidande men så behöver inte alltid vara fallet.

Det bör betonas att även andra omständigheter än de nämnda kan tillmätas betydelse vid rubriceringen. Uppräkningen är inte uttömmande. Vidare bör framhållas att förekomsten av en av de uppräknade omständigheterna inte med automatik innebär att brottet är att bedöma som grovt. Det ska alltid göras en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma gärningar kan omfattas av det grova brottet.

Straffet för grovt djurplågeri är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I fråga om påföljdsval bör brottslighetens art motivera att påföljden bestäms till fängelse även om varken straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet skulle motivera det. Det ska dock vara möjligt att döma till andra påföljder. Styrkan av fängelsepresumtionen måste bestämmas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

8 kap. Offentlig kontroll och myndigheternas uppgifter

Skyldighet att vidta åtgärder mot överträdelser

5 § Kontrollmyndigheterna ska vidta lämpliga åtgärder med anledning av överträdelser av lagen. Detsamma gäller överträdelser av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar.

Kontrollmyndigheterna ska alltid anmäla överträdelser till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten

– när överträdelserna har lett till djurs lidande eller inneburit en konkret risk för lidande, eller

– när det annars finns särskilda skäl för en anmälan.

Bestämmelsen reglerar kontrollmyndigheternas skyldighet att agera vid överträdelser av regelverket på djurskyddsområdet. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Första stycket ändras på så sätt att kontrollmyndigheterna ska vidta lämpliga åtgärder med anledning av överträdelser av lagen, föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar i stället för att, enligt den nuvarande lydelsen, verka för att sådana överträdelser beivras. Den nya lydelsen, som har utformats i enlighet med synpunkter från *Lagrådet*, syftar inte enbart på de åtgärder som kontrollmyndigheterna kan vidta för att en konstaterad regelöverträdelse ska sanktioneras eller lagföras, utan omfattar även möjligheter för myndigheterna att se till att den enskilde åtgärdar konstaterade brister, t.ex. genom förelägganden. Den ändrade lydelsen ger myndigheterna möjlighet att agera på ett mer ändamålsenligt sätt vid en konstaterad överträdelse, genom en utökad möjlighet att använda endast framåtsyftande åtgärder för att komma till rätta med mindre allvarliga brister, samtidigt som den också tillåter myndigheterna att underlåta att anmäla dessa brister till åtal. Således innebär den ändrade lydelsen att kontrollmyndigheten har att verka för att överträdelser åtgärdas av den enskilde, men att detta kan ske genom t.ex. förelägganden eller ytterligare kontrollbesök, förutsatt att det rör sig om mindre allvarliga överträdelser. Med mindre allvarlig överträdelse avses en överträdelse som inte inneburit en konkret risk för djurs lidande, se nedan om innebörden av detta uttryck. Det görs också en redaktionell ändring som innebär att den första meningens delas upp på två meningar.

Enligt *andra stycket*, som är nytt, ska kontrollmyndigheterna alltid till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten anmäla överträdelser när de har lett till djurs lidande, har inneburit en konkret risk för djurs lidande eller när det annars finns särskilda skäl för en anmälan. Till denna kategori hör överträdelser för vilka ansvar för djurplågeri skulle kunna aktualiseras, dvs. brott mot djurskyddslagen som inneburit att djur har utsatts för lidande och som skulle kunna komma att rubriceras som djurplågeri av åklagare.

Även sådana överträdelse av en bestämmelse i djurskyddslagen, eller en bestämmelse som är meddelad med stöd av djurskyddslagen eller i EU-förordning, där det genom överträdelsen har uppstått i vart fall en konkret risk för djurlidande omfattas av anmälningsskyldigheten. Det behöver således inte konstateras att djurlidande har förekommit, utan endast att omständigheterna är sådana att lidande typiskt sett skulle kunna inträda, dvs. där en risk för djurlidande inte har förverkligats endast på grund av tillfälliga omständigheter. Ett exempel är en djurhållare som inte ger sina djur foder, men där djuren har blivit utfodrade på initiativ av en granne. I det fallet har djurhållaren utsatt djuren för en konkret risk för lidande genom svält. Ett annat exempel är att det finns ett farligt föremål på platsen där djuren hålls, t.ex. ett trasigt taggrädsstängsel, som djuret endast av tillfälligheter undgått att skada sig på.

Vidare är överträdelse som har begåtts uppsåtligen och avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, dvs. sådana överträdelse som har fängelse i 14 dagar som minimistraff, sådana till sin karaktär att de ska anses ha inneburit en konkret risk för djurs lidande. Sådana överträdelse ska således också vara föremål för åtalsanmälan. Detsamma gäller straffbestämmelsen i 10 kap. 2 §, vilken straffbelägger brott mot förbudet att genomföra sexuella handlingar med djur i 2 kap. 10 §. De nämnda typerna av överträdelse ska således alltid vara föremål för en åtalsanmälan, under förutsättning att det finns en klar och konkret brottsmisstanke.

Överträdelse som faller inom området för ringa brott (se författningskommentaren till 10 kap. 6 § nedan) bör typiskt sett inte anses ha inneburit en konkret risk för djurs lidande.

Regelöverträdelse som inte har inneburit någon konkret risk för djurs lidande bör endast vara föremål för obligatorisk åtalsanmälan när det finns särskilda skäl för en sådan anmälan. Är det t.ex. fråga om upprepade överträdelse bör åtalsanmälan göras, även om gärningen är av mindre allvarligt slag. Även uppsåtliga fall som har karaktären av rent lagtrots bör vara föremål för åtalsanmälan oavsett överträdelsens allvar.

Bestämmelsen innebär vidare att kontrollmyndigheterna är obehindrade att anmäla även andra former av överträdelse av djurskyddsregelverket än de överträdelse som enligt bestämmelsen alltid ska vara föremål för anmälan.

9 kap. Djurförbud och omhändertagande

Djurförbud

1 § Länsstyrelsen ska besluta om förbud att ha hand om djur (djurförbud) för *en fysisk person* som

1. allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur,
2. har misshandlat ett djur,
3. inte följer ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat enligt 8 kap. 9 § om beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,
4. har varit föremål för upprepade beslut enligt 8 kap. 9 §, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt,

5. genom en dom som har fått laga kraft eller genom ett godkänt strafföreläggande har befunnits skyldig till djurplågeri *eller grovt djurplågeri* enligt 16 kap. 13 § brottsbalken,

6. genom en dom som har fått laga kraft eller genom ett godkänt strafföreläggande har befunnits skyldig till brott enligt 10 kap. 1–5 §§ *eller ålagts företagsbot för sådant brott*, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt, *eller*

7. genom ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat med stöd av 10 kap. 6 a § *har ålagts sanktionsavgift, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt.*

Djurförbud ska dock inte beslutas om det är sannolikt att den omständighet som annars ska leda till djurförbud inte kommer att upprepas.

Bestämmelsen reglerar länsstyrelsens skyldighet att i vissa fall besluta om djurförbud. Övervägandena finns i avsnitt 8.

I *första stycket* anges under vilka förutsättningar som djurförbud ska beslutas. Ett tillägg görs för att förtydliga att djurförbud endast kan meddelas en fysisk person.

I *punkten 5* görs ett förtydligande tillägg till följd av förslaget om att införa en bestämmelse om grovt djurplågeri i brottsbalken.

I bestämmelsen i *punkten 6* görs ett tillägg med innebörden att även den som har ålagts företagsbot för brott mot djurskyddslagen ska meddelas djurförbud om det är befogat från djurskyddssynpunkt. Bedömningen huruvida förhållandena är sådana att ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt ska göras på samma sätt som om bötesstraff hade dömts ut i stället för företagsbot. Som angetts ovan kan djurförbud endast meddelas en fysisk person. Det är alltså endast fysiska personer i egenskap av näringsidkare som genom en dom eller ett strafföreläggande har ålagts företagsbot som kan meddelas djurförbud enligt bestämmelsen.

Bestämmelsen i *punkten 7* är ny och innebär att den som med stöd av bestämmelsen i 10 kap. 6 a § har ålagts att betala sanktionsavgift ska meddelas ett djurförbud om ett sådant förbud är befogat från djurskyddssynpunkt. De regelöverträdelser som enligt 10 kap. 6 a § kan leda till sanktionsavgift straffades tidigare med böter enligt bestämmelserna i 10 kap. 4 och 5 §§ och djurförbud ska enligt bestämmelsen beslutas i motsvarande utsträckning, med den skillnaden att överträdelserna lett till sanktionsavgift i stället för bötesstraff. Bedömningen av om förhållandena är sådana att ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt ska alltså göras på samma sätt som tidigare. Begreppet befogat från djurskyddssynpunkt har således samma innebörd som i sjätte punkten. Länsstyrelsen har här att bedöma om allvaret i den eller de begångna överträdelserna och omständigheterna i övrigt ger anledning att befara att djur i fortsättningen kan fara illa om den som ålagts sanktionsavgift får fortsätta sin djurhållning.

Eftersom ett beslut om djurförbud endast kan riktas mot en fysisk person, är det endast fysiska personer som har ålagts sanktionsavgift som kan komma att meddelas djurförbud enligt bestämmelsen.

Ringa gärningar

6 § Om en gärning som avses i 1, 3, 4 eller 5 § är att anse som ringa ska det inte dömas till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den *är av mindre betydelse* med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda.

Paragrafen reglerar ringa brott mot djurskyddslagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.11.

Andra meningen ändras på så sätt att uttrycket *framstår som obetydlig* ersätts med *är av mindre betydelse*. För att en gärning ska anses som ringa ska den alltså enligt den nya lydelsen vara av mindre betydelse med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda. Den ändrade lydelsen syftar till att utvidga området för det ringa brottet till att omfatta något fler överträdelser av djurskyddsregelverket än vad som tidigare har varit fallet.

De överträdelser som omfattas av utvidgningen av det ringa brottet är i första hand enstaka eller några få överträdelser i en i övrigt välskött verksamhet. Här avses överträdelser som i det enskilda fallet varit så begränsade att det inte funnits någon konkret risk för djurlidande, försämrat djurskydd eller bristfällig djurvälstånd. Överträdelser av formaliaregler som inte skett i syfte att försvåra kontrollmyndighetens kontroll och inte heller riskerat att försvåra kontrollen på något beaktansvärt sätt omfattas också typiskt sett av bestämmelsen.

Det kan t.ex. vara fråga om begränsade överträdelser av olika måttangivelser som anges i Jordbruksverkets föreskrifter. Ett annat exempel är underlåtenhet att söka dispens från kravet på att släppa djur på sommarbete, om djurhållaren under tidigare år har sökt och fått dispens och samma förhållanden råder även det aktuella året. Därtill kan det vara fråga om mindre brister i journalföring, dokumentation eller rapportering.

Det avgörande ska alltså vara att överträdelserna varit så pass begränsade att det inte har uppstått något djurlidande, något försämrat djurskydd eller någon bristfällig djurvälstånd och det heller inte funnits någon konkret risk för att sådana konsekvenser skulle kunna uppstå till följd av överträdelserna. Överträdelserna bör alltså bedömas utifrån om det föreligger ett faktiskt stöd för att det i vart fall funnits en sådan konkret risk. Om omständigheterna inte ger vid handen att det funnits i vart fall en sådan konkret risk ska gärningen anses som ringa och därmed vara straffri.

Sanktionsavgifter

6 a § Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. bryter mot bestämmelser i rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97 om

- a) transporthandlingar,
- b) tillstånd,
- c) intyg,
- d) kompetensbevis,
- e) att utse en fysisk person att ansvara för transporten,

- f) tillgång till vissa uppgifter,
 g) anmälan om förändringar i förhållande till tillstånd som meddelats för en transportör,
 h) krav på navigeringssystem och bevarande och tillhandahållande av uppgifter från ett sådant system, och
 i) krav på godkännande av transportmedel,
2. bryter mot bestämmelser om kompetensbevis, skyldighet att meddela den behöriga myndigheten om att djur ska avlivas och att utse djurskyddsansvarig i rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning,
 3. inte uppfyller krav på att lämna information om djur vid försäljning eller annan överlåtelse,
 4. förevisar djur på cirkus och inte uppfyller krav på att föra anteckningar om verksamheten och djuren eller lämna upplysningar om verksamheten,
 5. inte uppfyller krav på godkännande av djurparker eller liknande anläggningar innan de tas i bruk, eller
 6. föder upp, förvarar, tillhandahåller eller använder försöksdjur och inte uppfyller krav på upprättande av instruktioner för sådan verksamhet, på märkning av djur, på journalföring eller på att lämna information om verksamheten.

Genom paragrafen, som är ny, införs sanktionsavgifter avseende vissa områden i regelverket om djurskydd. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2–6.4.

I bestämmelsen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet att betala sanktionsavgifter på de områden som anges i punkterna 1–6. Med bemyndigandet i punkten 1 avses följande bestämmelser i rådets förordning (EG) nr 1/2005:

- Punkten a avser artikel 4.
- Punkten b avser artikel 5.1 och artikel 6.1.
- Punkten c avser artikel 6.8.
- Punkten d avser artikel 6.5.
- Punkten e avser första ledet i artikel 5.2.
- Punkten f avser andra ledet i artikel 5.2.
- Punkten g avser artikel 6.2.
- Punkten h avser artikel 6.9.
- Punkten i avser artikel 7.

Med bemyndigandet i punkten 2 avses artiklarna 7.2, 7.3, 17.1 och 17.4 i rådets förordning (EG) nr 1099/2009. Punkten 3 avser vissa bestämmelser meddelade med stöd av bemyndigandet i 2 kap. 12 § djurskyddslagen. Punkten 4 avser föreskrifter meddelade med stöd av bemyndigandet i 3 kap. 5 § djurskyddsförordningen. Punkten 5 avser första meningen i 3 kap. 6 § djurskyddsförordningen. Punkten 6 avser föreskrifter meddelade med stöd av bemyndigandet i 7 kap. 32 § andra stycket djurskyddsförordningen. Vilka överträdelse som kan leda till sanktionsavgift avses att preciseras på förordningsnivå.

Systemet med sanktionsavgifter på djurskyddsområdet ska utgå från strikt ansvar. Det innebär att det varken krävs uppsåt eller oaktsamhet hos den ansvarige djurhållaren för att sanktionsavgift ska kunna tas ut. Bestämmelser om sanktionsavgift på förordningsnivå ska vidare vara obligatoriska, dvs. utformade så att sanktionsavgift ska tas ut när förutsättningarna för det är uppfyllda.

Sanktionsavgifter kan påföras såväl fysiska som juridiska personer, dvs. även överträdelse som sker inom ramen för en juridisk persons djurhållningsverksamhet och där ingen fysisk person kan anses vara djurhållare kan beivras med sanktionsavgift.

Hänvisningarna till rådets förordning (EG) nr 1/2005 och rådets förordning (EG) nr 1099/2009 är dynamiska, dvs. avser förordningarna i de vid varje tidpunkt gällande lydelsena.

Sanktionsavgifternas storlek

6 b § *Sanktionsavgifterna ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. I de föreskrifter som avses i 6 a § ska avgifternas storlek framgå. När regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.*

I paragrafen, som är ny, fastställs minimi- och maximibelopp för sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.1.

Av bestämmelsen följer att sanktionsavgifternas storlek ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor och att avgifternas storlek ska framgå i de föreskrifter som avses i 6 a §. Bestämmelsen har utformats med beaktande av *Lagrådets* synpunkter. När regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska enligt bestämmelsen hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Med överträdelsens allvar avses överträdelsens omfattning och den typiska faran för djurskyddet som överträdelsen medför. Uttrycket ”betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser” syftar på betydelsen av bestämmelsen som sådan och dess skyddsintresse. I fråga om djurskyddsbestämmelser är skyddsintresset djurets välfärd och dess intresse av att inte orsakas lidande. Olika djurskyddsregler tar till vara detta intresse i olika grad och således bör en bestämmelse som mer direkt avser att skydda djuret från lidande anses som mer betydelsefull från djurskyddssynpunkt än bestämmelser av mer administrativ natur, som t.ex. regler om journalföring. De bestämmelser som ska omfattas av systemet med sanktionsavgifter är genomgående av det senare slaget. Även bland sådana bestämmelser kan dock en bedömning göras av deras betydelse från djurskyddssynpunkt, t.ex. för att göra det möjligt att kontrollera att mer centrala bestämmelser om hantering och skötsel av djur följs.

Undantag från avgiftsskyldigheten

6 c § *Sanktionsavgift ska inte tas ut om det är oskäligt. Vid denna prövning ska det särskilt beaktas*

1. om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att ge någon annan i uppdrag att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika överträdelsen.

Sanktionsavgift ska inte heller tas ut om överträdelsen är av mindre betydelse med hänsyn till det intresse som bestämmelsen är avsedd att skydda.

I paragrafen, som är ny, behandlas de närmare förutsättningarna för när kontrollmyndigheterna ska underlåta att påföra sanktionsavgift. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.7.

Av *första stycket* följer att sanktionsavgift inte ska tas ut om det är oskäligt. För att underlätta tillämpningen innehåller bestämmelsen en uppräknig av omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen av om det skulle vara oskäligt att ta ut avgiften. Bestämmelsen om avgiftsfrihet avser undantagssituationer och ska tillämpas restriktivt.

I *punkten 1* anges att det särskilt ska beaktas om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som ålegat honom eller henne och inte heller förmått att ge någon annan i uppdrag att göra det. Ett sjukdomshinder ska normalt styrkas med sjukintyg. För att den avgiftsskyldige inte ska anses ha haft möjlighet att ens uppdra åt någon annan att fullgöra en skyldighet bör det vara fråga om allvarlig sjukdom. Utrymmet för att beakta sådana omständigheter annat än för fysiska personer, eller för mycket små företag – i första hand enmansföretag – där det inte finns möjlighet att överföra ansvaret på någon annan bör vara mycket litet.

Av *punkten 2* följer att det vidare särskilt ska beaktas om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka.

Enligt *punkten 3* ska det särskilt beaktas vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa. Om den avgiftsskyldige har vidtagit en i och för sig korrekt åtgärd för att undvika överträdelse men inte lyckats fullt ut skulle det t.ex. kunna framstå som oskäligt att kräva betalning av sanktionsavgift. Här kan hänsyn tas till att den avgiftsskyldige har ansträngt sig för att en överträdelse inte skulle komma att inträffa, men där överträdelsen ändå inträffat på grund av ett ursäktligt misstag. Även detta bör främst kunna bli aktuellt när det gäller fysiska personer eller mycket små företag.

De omständigheter som anges i första stycket är således sådana som särskilt ska beaktas i skälighetsbedömningen, men även andra omständigheter kan ingå i bedömningen. Det bör emellertid inte anses oskäligt att ta ut avgift när överträdelsen t.ex. beror på att den avgiftsskyldige inte har känt till de regler som gäller, att en uppdragstagare som anlitas begått ett misstag eller att en verksamhet är nystartad. Det bör inte heller anses oskäligt att ta ut avgift om den avgiftsskyldige har ekonomiska problem eller om avgiften annars framstår som hög i förhållande till den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden.

I *andra stycket* anges att sanktionsavgift inte heller ska tas ut om överträdelsen är av mindre betydelse med hänsyn till det intresse som bestämmelsen är avsedd att skydda. Detta innebär att om överträdelsen skulle ha bedömts som ringa brott enligt bestämmelsen i 10 kap. 6 § om den i stället fortfarande hade varit kriminaliserad ska det inte heller påföras en sanktionsavgift (se kommentaren till denna paragraf angående vad som utgör ringa brott).

Någon möjlighet till jämkning av sanktionsavgifter finns inte.

Ansvarig myndighet

6 d § Kontrollmyndigheterna prövar frågor om sanktionsavgifter.

Av paragrafen, som är ny, följer att kontrollmyndigheterna prövar frågor om påförande av sanktionsavgift. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.5.

Tillfälle till yttrande

6 e § *Innan kontrollmyndigheten beslutar om sanktionsavgift ska den som avgiften ska tas ut av få tillfälle att yttra sig.*

Bestämmelsen, som är ny, innebär att innan en sanktionsavgift beslutas ska den som avgiften ska tas ut av få tillfälle att yttra sig. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.9.1. Bestämmelsen har utformats enligt synpunkt från *Lagrådet*.

Den som riskerar att få en sanktionsavgift har således enligt bestämmelsen rätt att yttra sig innan beslut fattas. Möjligheten att göra undantag från kommunikationsskyldigheten enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900) gäller därmed inte vid beslut om sanktionsavgift. I övrigt gäller dock förvaltningslagens bestämmelse om kommunikation, t.ex. i fråga om vilket material som ska kommuniceras och hur kommunikationen ska genomföras.

Kontrollmyndigheten bör i ett ärende om sanktionsavgift skicka en utredningsrapport eller liknande till den som avgiften ska tas ut av, av vilken det framgår vad myndigheten anser har inträffat, de omständigheter som åberopas till stöd för detta och vilken bevisning som finns i ärendet samt att myndigheten avser att påföra en sanktionsavgift. Den som riskerar att påföras avgift ges därmed möjlighet att påtala eventuella felaktigheter i utredningsmaterialet och omständigheter som kan utgöra skäl för befrielse från avgift innan beslut fattas.

Preskription

6 f § *Sanktionsavgift får inte beslutas om den som avgiften ska tas ut av inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från den dag då överträdelsen ägde rum.*

Paragrafen är ny och anger en preskriptionstid för när sanktionsavgift inte längre får beslutas. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.9.3. Bestämmelsen har utformats enligt synpunkt från *Lagrådet*.

Bestämmelsen innebär att om kommunikation enligt 25 § förvaltningslagen med den som avgiften ska tas ut av inte har skett inom två år från den dag då överträdelsen ägde rum, får en sanktionsavgift inte tas ut. När det gäller pågående överträdelser börjar preskriptionstiden löpa först när överträdelsen har upphört. Bevisbördan för att kommunikation har skett ligger på kontrollmyndigheten.

Verkställighet

6 g § *Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har fått laga kraft.*

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Paragrafen, som är ny, reglerar verkställighet av beslutade sanktionsavgifter. Övervägandena finns i avsnitt 6.9.2.

I *första stycket* anges att beslutet får verkställas enligt utsökningsbalken när det har fått laga kraft. Detta innebär att beslutet, eller i vissa fall en påföljande dom för det fall beslutet överklagas, gäller som en exekutions-titel så snart det har fått laga kraft.

Av *andra stycket* följer att sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

6 h § *En beslutad sanktionsavgift faller bort till den del beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fått laga kraft.*

Paragrafen, som är ny, innebär att en beslutad sanktionsavgift faller bort till den del beslutet inte har verkställts inom fem år efter det att beslutet fått laga kraft. Bestämmelsen fastställer alltså en preskriptionstid för redan beslutade sanktionsavgifter. Övervägandena finns i avsnitt 6.9.3.

Undantag för djur inom Försvarsmakten

6 i § *Bestämmelserna i 6 a–6 h §§ tillämpas inte i fråga om djur som används inom Försvarsmakten.*

Bestämmelsen, som är ny, reglerar ett undantag från bestämmelserna om sanktionsavgift när det gäller djur som används inom Försvarsmakten. Övervägandena finns i avsnitt 6.10.

Bestämmelsernas förhållande till vite

7 § *Det får inte dömas till ansvar eller beslutas om sanktionsavgift enligt denna lag för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.*

Paragrafen reglerar förbud mot dubbla sanktioner i fråga om vite och straff respektive sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

I paragrafen läggs till att det inte får beslutas om en sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande om vite om överträdelsen ligger till grund för en domstolsprocess om utdömande av vitet. Bestämmelsen syftar till att motverka att dubbla sanktioner, dvs. vite och sanktionsavgift, förekommer för en och samma överträdelse. Bestämmelsen innebär att sanktionsavgift inte ska kunna tas ut om överträdelsen har medfört att vite har dömts ut eller att en process om att döma ut vite har inletts. Det föreligger inte hinder emot att besluta om sanktionsavgift om ett vitesföreläggande har överträtts men då åtgärder inte har vidtagits för att vitet ska dömas ut, t.ex. om kontrollmyndigheten inte anser det möjligt att med framgång ansöka om utdömande av vite på grund av att något formellt fel har begåtts i samband med att förelägandet meddelades. Har sanktionsavgift beslutats kan det inte komma i fråga att ansöka om utdömande av vite för samma överträdelse.

Sanktionsavgifter och straff

7 a § *Det får inte dömas till ansvar enligt 4 eller 5 § om gärningen kan leda till en sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 a §.*

Paragrafen, som är ny, innebär ett förbud mot dubbla sanktioner i fråga om straff och sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

I bestämmelsen anges att det inte får dömas till ansvar för brott enligt 10 kap. 4 eller 5 § om gärningen kan leda till en sanktionsavgift enligt föreskrifter meddelade av regeringen med stöd av 6 a §. Bestämmelsen tydliggör att straff och sanktionsavgift inte ska komma i fråga för samma överträdelse.

11 kap. Överklagande

Föreskrifter om omedelbar verkställighet

4 § *Ett beslut om sanktionsavgift gäller först när beslutet fått laga kraft.*

Regeringen får meddela föreskrifter om i vilka fall *andra* beslut enligt denna lag, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar ska gälla omedelbart även om *de* överklagas.

Bestämmelsen innehåller sedan tidigare ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om omedelbar verkställighet av beslut. I paragrafen läggs till ett nytt *första stycke* som anger att beslut om sanktionsavgift alltid ska gälla först när beslutet fått laga kraft. Det nya stycket innebär också att bestämmelserna i 35 § förvaltningslagen om omedelbar verkställighet inte är tillämpliga för sanktionsavgifter. Det har också, genom en ändring av bemyndigandet i det nya *andra stycket*, förtydligats att bemyndigandet inte omfattar beslut om sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 6.9.2. Bestämmelserna har utformats enligt synpunkter från *Lagrådet*.

Sammanfattning av betänkandet Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem (SOU 2020:7)

Prop. 2021/22:18
Bilaga 1

Uppdraget

Vi har fått i uppdrag att göra en översyn av straffbestämmelserna i djurskyddslagen (2018:1192) och brottsbalkens bestämmelse om djurplågeri. Syftet är 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 överträdelse av djurskyddsbestämmelserna.

I uppdraget ingår bl.a. att överväga om straffskalan för djurplågeri bör skärpas, analysera om det är lämpligt och möjligt att avkriminalisera överträdelse av vissa djurskyddsbestämmelser i förordning, myndighetsföreskrifter och EU-förordningar samt överväga om dessa överträdelse i stället bör sanktioneras med sanktionsavgifter eller enbart vitesförelägganden.

Uppdraget omfattar också att överväga om kontrollmyndigheternas skyldighet att anmäla överträdelse till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten bör förtydligas samt om en dom eller ett strafföreläggande om företagsbot bör kunna leda till ett djurförbud.

Nedan följer en sammanfattande redovisning av våra bedömningar och förslag.

Djurplågeribrottet

Av praxis framgår att i dag bedöms allvarliga fall av djurplågeri regelmässigt ha ett relativt lågt straffvärde. I de fall straffvärdet bedöms överstiga bötesnivån bestäms påföljden i huvuddelen av fallen till villkorlig dom och dagsböter. Det kan enligt vår mening starkt ifrågasättas om djurplågeribrottets skyddsintresse – att motverka djurs lidande – i dag får ett tillräckligt genomslag vid straffmätning och påföljdsval. En större differentiering vid straffmätningen vore därför enligt vår mening önskvärt. De mer allvarligare fallen av djurplågeri bör alltså mötas av en tydligare straffrättslig reaktion än vad som är fallet i dag och detta bör ske genom att straffvärdet för dessa brott uppgaderas. För att uppnå detta föreslår vi att det införs ett grovt djurplågeribrott.

Genom införande av ett grovt brott ges bättre möjligheter att utveckla hållpunkter för när en gärning är så kvalificerad att den bör bedömas ha ett straffvärde som uppgår till det grova brottets straffminimum. På detta sätt skapas bättre förutsättningar för domstolarna att göra en differentierad bedömning av straffvärdet utifrån samtliga de straffvärdepåverkande omständigheter som förekommit. Genom att införa en särskild grad för de allvarligaste brotten kan man alltså uppnå både en ökad differentiering mellan brott av olika allvarlighetsgrad och en straffskärpning för de allvarligaste brotten. Om de allvarligaste brotten mot djur rubriceras som

grovt djurplågeribrott kommuniceras också på ett tydligare sätt än i dag det klander som kriminaliseringen av handlandet bl.a. syftar till att förmedla.

Sammantaget kan alltså sägas att förutsättningarna för en differentierad och enhetlig straffmätning förbättras om det nuvarande djurplågeribrottet i 16 kap. 13 § brottsbalken ersätts med ett brott av normalgraden och ett grovt brott. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det enligt vårt förslag särskilt beaktas om gärningen

1. har inneburit allvarligt lidande för djur,
2. har begåtts i större omfattning,
3. har begåtts i syfte att nå ekonomiska fördelar, eller
4. 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 sex månader och högst fyra år. Genom denna uppdelning anser vi att en mer nyanserad straffmätning kan uppnås.

För att ytterligare tillförsäkra att allvarliga fall av djurplågeri i framtiden straffas med en mer ingripande påföljd än villkorlig dom och böter finns det enligt vår mening skäl för lagstiftaren att uttala sig om under vilka omständigheter ett djurplågeri ska utgöra ett brott av sådan art att det föreligger en presumtion att välja fängelse som påföljd. Enligt vår bedömning finns det skäl för att grova brott såsom huvudregel ska särbehandlas påföljdmässigt såsom artbrott.

Sanktionsväxling

Sanktionsavgifter

Införande av sanktionsavgifter

Det finns skäl som talar både för och emot en sanktionsväxling på djurskyddsområdet, dvs. att vissa överträdelser av djurskyddsbestämmelser avkriminaliseras och i stället sanktioneras med administrativa sanktioner. Vi anser sammantaget att skälen för en sanktionsväxling väger tyngre än skälen emot en sådan nyordning. Effektivitetshänsynen är här avgörande; för att mindre allvarliga överträdelser ska kunna beivras i större utsträckning än i dag bör en sanktionsväxling ske på detta område.

Redan inträffade överträdelser kan inte beivras med vitesförelägganden. En möjlighet att ingripa mot redan begångna överträdelser kan dock anses avgörande för att säkerställa ett effektivt djurskydd. Mot denna bakgrund kan det konstateras att det finns ett behov för kontrollmyndigheterna att vid en sanktionsväxling från straff till administrativa sanktioner kunna använda sig av sanktionsavgifter.

Överträdelser som föreslås medföra sanktionsavgift

De överträdelser av bestämmelser som faller inom området för 10 kap. 4 och 5 §§ djurskyddslagen är att anse som mindre allvarliga och är därför av sådant slag att de typiskt sett inte leder till allvarliga konsekvenser för djurs välbefinnande. Av detta skäl är bestämmelserna i 10 kap. 4 och 5 §§ djurskyddslagen i sig att anse som lämpliga för sanktionsväxling. Även

det skälet att överträdelser av dessa regler inte torde åtalansmål i någon större utsträckning innebär också att de är lämpliga att överföra till ett sanktionsavgiftssystem. Vissa krav måste dock vara uppfyllda på en bestämmelse för att sanktionsväxling ska vara lämplig. Bestämmelsen måste vara klar och tydlig och inte kräva några ingående utredningar för att en överträdelse ska kunna konstateras. En grundläggande förutsättning för sanktionsväxling är dessutom att det inte föreligger svårigheter att avgöra om en överträdelse faller in under 10 kap. 1 eller 5 § djurskyddslagen. Det bör alltså inte föreligga någon gränsdragningsproblematik i det avseendet. Mot denna bakgrund anser vi att överträdelser av följande bestämmelser som straffbeläggs enligt 10 kap. 4 och 5 §§ djurskyddslagen är lämpliga för sanktionsväxling:

- Bestämmelser i förordning (EG) nr 1/2005 respektive i förordning (EG) nr 1099/2009, som inte aktualiserar straffansvar enligt 10 kap. 3 § djurskyddslagen.
- Bestämmelser i förordning (EG) nr 1223/2009, som djurskyddslagen kompletterar.
- Bestämmelser om villkor för eller förbud mot försäljning eller annan överlåtelse av djur.
- Villkor om tävling eller offentlig förevisning av djur.
- Bestämmelser om förprovning av ny teknik.
- Bestämmelser om märkning av försöksdjur, upprättande instruktioner för sådan verksamhet, journalföring om krav på upplysningar om verksamheten och djuren eller av bestämmelser om utformningen av djurförsöksanläggning eller andra förvaringsutrymmen för försöksdjur.
- Bestämmelser om utbildning och kompetens för den som fångar in viltlevande försöksdjur samt metoder för sådant infångande.

För att möjliggöra kontinuerliga ändringar av bestämmelserna om sanktionsavgift som kan föranledas av ändringar i EU:s regelverk på djurskyddsområdet bör bestämmelserna om sanktionsavgift tas in i regeringsförordning. Vi föreslår därför att ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter tas in i djurskyddslagen. Av bemyndigandet till regeringen i djurskyddslagen ska det framgå att de ovan angivna typerna av överträdelser omfattas av regeringens föreskriftsrätt. Vilka enskilda regelöverträdelser som kan leda till sanktionsavgift bör preciseras på förordningsnivå.

Något om sanktionsavgiftssystemets utformning

För att en regelöverträdelse ska kunna leda till en snabb reaktion krävs att avgiften kan påföras utan någon närmare utredning. En avgiftsskyldighet som bygger på strikt ansvar, dvs. att det inte krävs uppsåt eller oaksamhet, bidrar till en förenkling och effektivisering av sanktionssystemet. Myndigheten har i ett sådant system endast att undersöka och avgöra huruvida en överträdelse har ägt rum objektivt och bestämma avgiften enligt en fastställd beräkningsgrund i de fall en överträdelse kan konstateras. För att inte effektivitetsfördelen ska gå förlorad föreslår vi därför att systemet med sanktionsavgifter ska bygga på strikt ansvar.

Med hänsyn till behovet av likabehandling, objektivitet och proportionalitet bör kontrollmyndighetens möjligheter till mer skönmässiga bedömningar vara mycket begränsade. Bestämmelserna om sanktionsavgift föreslås därför formuleras på så sätt att sanktionsavgift ska tas ut om förutsättningarna för detta är uppfyllt.

Ett sanktionsavgiftssystem som utgår från strikt ansvar får inte strida mot oskuldspresumtionen i Europakonventionen. Det måste finnas möjlighet för kontrollmyndigheterna att befria någon från sanktionsavgift, när det framstår som oskäligt att ta ut avgift. Vi föreslår därför att en sanktionsavgift inte ska tas ut om det är oskäligt att ta ut avgiften. Vid denna prövning ska särskilt beaktas

1. om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att ge någon annan i uppdrag att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka,

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att överträdelsen skulle inträffa, eller

4. om överträdelsen är utan påfallande betydelse med hänsyn till det intresse som bestämmelsen är avsedd att skydda.

För att ett sanktionsavgiftssystem ska vara effektivt krävs att avgift kan påföras i nära anslutning till att överträdelsen har ägt rum och utan att några mer ingående bedömningar måste göras. För att grundläggande rättssäkerhetskrav ska vara uppfyllda är det också nödvändigt att systemet är förutsägbart för den som riskerar att påföras avgift. Mot denna bakgrund bör systemet vara konstruerat på så sätt att det är relativt enkelt att avgöra vilket belopp som gäller för den enskilda överträdelsen. Avgiftsbeloppen måste därför fastställas med en viss grad av schablonmässighet, dvs. enligt en på förhand fastställd taxa. Mot denna bakgrund föreslår vi att avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. Storleken på avgifter för olika överträdelser ska bestämmas med hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Sanktionsavgiftens storlek för olika slag av överträdelser ska framgå av regeringens föreskrifter.

Den krets som omfattas av regelverket på djurskyddsområdet är stor och utgörs av aktörer av mycket skiftande karaktär; från privatpersoner som har ett eller ett fåtal djur, till djurhållare som bedriver näringsverksamhet med ett stort antal djur. För att sanktionssystemet ska uppfylla kraven på proportionalitet och ha en handlingsdirigerande verkan för såväl små som stora aktörer bör avgifterna kunna differentieras, dvs. vara olika stora beroende på vem som åläggs avgiften. Differentieringen bör bygga på relativt enkla bedömningsgrunder och utgå från uppgifter som är lätt åtkomliga för kontrollmyndigheten. Årsomsättning framstår då som en lämplig differentieringsgrund för djurhållare som bedriver näringsverksamhet. Om djurhållaren är privatperson anser vi dock att avgiften i förfatningstext bör anges till ett fast belopp för var och en av de olika överträdelserna. Grunderna för differentieringen bör anges i regeringens föreskrifter.

Kontrollmyndigheterna har den kompetens som krävs för att utreda regelöverträdelser och för att besluta om sanktioner. Samtliga kontrollmyndigheter har vidare erfarenhet av att besluta om sanktionsavgifter på andra områden. Effektivitetshänsyn görs även gällande i detta sammanhang. En ordning där endast den beslutsfattande kontrollmyndigheten hanterar ärendet minskar ju handläggningstiden betydligt och innebär således att ärendet avgörs snabbare än om en domstol ska pröva frågan efter ansökan av kontrollmyndigheten. Mot bakgrund av det sagda föreslår vi att kontrollmyndigheterna inte bara utreder regelöverträdelser utan även beslutar om påförande av sanktionsavgift.

Myndigheternas beslut ska av den enskilde kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Utvidgning av det ringa brottet mot djurskyddslagen

Som angetts ovan föreslår vi att vissa överträdelser som i dag är straffbara enligt 10 kap. 4 och 5 §§ djurskyddslagen ska avkriminaliseras och i stället sanktioneras med administrativa sanktionsavgifter. Vi har bedömt att möjligheterna till sanktionsväxling i många fall saknas, eftersom det föreligger gränsdragningsproblem i förhållande till straffbestämmelserna i 10 kap. 1 § djurskyddslagen som inte ska bli föremål för avkriminalisering. Detta gäller gärningar som i vissa fall – utifrån andra utgångspunkter – skulle vara motiverade att avkriminalisera. Vårt förslag om sanktionsväxling innebär alltså en ganska liten begränsning av det straffbara området gällande de minst allvarliga överträdelserna. Utifrån detta anser vi lämpligt att begränsa det straffbara området genom att precisera bestämmelsen om ringa brott. Ringa brott bör omfatta gärningar som visserligen omfattas av straffansvar enligt ordalydelsen av bestämmelserna i 10 kap. 1, 3, 4 eller 5 § djurskyddslagen men som ligger så pass långt från lagstiftningens skyddsintresse att det inte framstår som motiverat med straffansvar.

Det avgörande för vad som omfattas av det straffbara området bör då enligt vår bedömning vara om det funnits någon risk för djurlidande, försämrat djurskydd eller bristfällig djurvälstånd. De överträdelser som vi avser 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 som i det enskilda fallet varit så begränsade att det inte funnits någon konkret risk för djurlidande, och heller inte för försämrat djurskydd eller bristfällig djurvälstånd. Även andra mindre överträdelser som är av tillfällig natur kan vara sådana att det inte förelegat någon konkret risk för djurlidande, och heller inte för försämrat djurskydd eller bristfällig djurvälstånd. Vidare tänker vi oss överträdelser av formalieregler som inte skett i syfte att försvåra kontrollmyndighetens kontroll och inte heller riskerat att försvåra kontrollen på något beaktansvärt sätt.

Vi föreslår således att det ringa brottet – dvs. det straffria området – ska utvidgas till att avse fler regelöverträdelser än tidigare. Av 10 kap. 6 § djurskyddslagen ska det därför följa 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.

Kontrollmyndigheternas anmälningsskyldighet

Enligt 8 kap. 5 § djurskyddslagen ska den myndighet som utövar offentlig kontroll verka för att överträdelser av regelverket på djurskyddsområdet beivras. Bestämmelsen kan enligt vår bedömning inte tolkas på annat sätt än att kontrollmyndigheten har en skyldighet att till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten anmäla samtliga fall av regelöverträdelser för vilka det finns en klar misstanke om brott, med undantag för mer bagatellartade överträdelser.

Avsikten med en anmälningsskyldighet är främst att säkerställa efterlevnaden av regelverket på området. Eftersom det sannolikt förhåller sig så att alla överträdelser som i dag är straffbelagda inte åtalsanmäls, kan syftet med en sådan skyldighet, i vart fall delvis, gå förlorat. Genom att i vissa fall i stället använda sig av enbart framåtsyftande åtgärder torde kontrollmyndigheterna på ett mer effektivt och snabbare sätt kunna åstadkomma rättelser av brister och regelöverträdelser än vad som är fallet vid en åtalsanmälan, eftersom en sådan måste behandlas av de rättsvårdande myndigheterna. Att myndigheterna har möjlighet att enbart använda sig av framåtsyftande åtgärder vid mindre allvarliga överträdelser kan således borga för ett mer effektivt djurskydd. Vi anser därför att en absolut anmälningsskyldighet inte kan anses vara det mest ändamålsenliga sättet att öka efterlevnaden av djurskyddsregelverket, utan mindre allvarliga fall av regelöverträdelser ska kunna hanteras enbart genom framåtsyftande åtgärder, såsom förelägganden och förbud. Vår bedömning är att samtliga misstänkta regelöverträdelser som upptäcks av kontrollmyndigheten i dag sannolikt inte leder till en anmälan till polis eller åklagare och att det därtill kan antas att de olika kontrollmyndigheterna tillämpar bestämmelsen i 8 kap. 5 § djurskyddslagen på något olika sätt.

Bestämmelsen i 8 kap. 5 § djurskyddslagen föreslås därför ändras på så sätt att det av bestämmelsen ska följa att kontrollmyndigheterna ska verka för att överträdelser av lagen, föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller de EU-bestämmelser som lagen kompletterar åtgärdas. Ordet åtgärdas får till skillnad mot beivras anses ha en vidare betydelse och rymma en större möjlighet för myndigheterna att agera på ett mer ändamålsenligt sätt vid en regelöverträdelse, dvs. den ger myndigheterna en utökad möjlighet att använda enbart framåtsyftande åtgärder för att komma till rätta med mindre allvarliga brister samtidigt som den medger för myndigheterna att underlåta att anmäla sådana brister till åtal.

Vissa överträdelser av regelverket på djurskyddsområdet är emellertid att anse som så allvarliga att de alltid bör vara föremål för en åtalsanmälan. Vi föreslår därför att det av bestämmelsen också ska följa att kontrollmyndigheten ska till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten anmäla sådana överträdelser för vilka det i vart fall förelegat en konkret risk för djurs lidande eller det annars föreligger särskilda skäl. Sådana särskilda skäl föreligger vid upprepade överträdelser eller uppsåtliga fall som har karaktären av rent lagtrots.

Enligt 36 kap. 10 a § brottsbalken får ett brott som kan föranleda talan om företagsbot, och som har begåtts av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt. En följd av bestämmelsen om åtalsprövning är att brott mot djurskyddslagen som begås i näringsverksamhet i vissa fall enbart leder till företagsbot och inte till påföljd för brott. För att en fysisk person ska kunna meddelas djurförbud, som en konsekvens av en straffrättslig sanktion som ålagts denne, krävs det enligt bestämmelsen i 9 kap. 1 § första stycket 6 djurskyddslagen att personen i fråga genom en lagakraftvunnen dom eller genom ett godkänt strafföreläggande befunnits skyldig till brott mot djurskyddslagen. Det är alltså inte möjligt att besluta om djurförbud för en fysisk person som endast har ålagts företagsbot för brott mot djurskyddslagen.

Det framstår inte som ändamålsenligt eller konsekvent att en fysisk person som, i stället för att ha dömts för straff för brott av aktuellt slag, har ålagts en företagsbot inte kan komma i fråga för ett djurförbud enligt nämnda lagrum.

Övertygande skäl utifrån djurskyddssynpunkt talar för att det bör finnas en möjlighet att besluta om djurförbud för personer som ålagts företagsbot för brott mot djurskyddslagen, även om behovet av den sådana bestämmelse i och för sig framstår som begränsat. I de enskilda fall som kan uppkomma, kan det dock finnas mycket starka skäl utifrån djurskyddssynpunkt att meddela ett djurförbud. Vi föreslår därför att bestämmelsen om djurförbud ändras på så sätt att det ska beslutas om djurförbud för fysiska personer som ålagts företagsbot för brott enligt 10 kap. 1–5 §§ djurskyddslagen, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt.

Enligt vårt förslag om sanktionsväxling på djurskyddsområdet ska vissa överträdelse som i dag straffbeläggs enligt 10 kap. 4 och 5 §§ djurskyddslagen i stället beivras med sanktionsavgift. Det innebär att en fysisk person som påförs en sanktionsavgift för en överträdelse av en djurskyddsregel inte kan dömas för samma överträdelse till ett straff. Enligt nu gällande regelverk döms alltså en gärningsman för brott mot djurskyddslagen för de regelöverträdelse som vi föreslår ska beivras med sanktionsavgift. En person som döms för ett sådant brott kan enligt bestämmelsen i 9 kap. 1 § första stycket 6 djurskyddslagen under vissa förhållanden meddelas djurförbud. Det framstår inte som ändamålsenligt att en person som med tillämpning av vårt förslag i stället kommer att påföras en sanktionsavgift för samma slag av överträdelse inte kan meddelas ett djurförbud. Vi föreslår därför att bestämmelsen ändras på så sätt att en fysisk person som ålagts sanktionsavgift för en regelöverträdelse ska meddelas djurförbud, om det är befogat ut djurskyddssynpunkt.

Konsekvenser av våra förslag

Djurplågeribrottet

Förslaget bedöms inte medföra några ökade kostnader för rättsväsendet som inte ryms inom de befintliga anslagen. Vårt förslag kan antas medföra vissa positiva effekter framför allt för det brottsförebyggande arbetet.

Sanktionsväxling

Kontrollmyndigheternas hantering av beslut om sanktionsavgift kommer att kräva mer resurser eftersom myndigheterna själva ska utreda om det finns förutsättningar att påföra sanktionsavgift i stället för att göra en åtalsanmälan. De tillkommande uppgifterna för kontrollmyndigheterna bör dock kunna hanteras inom ramen för kontrollmyndigheternas nuvarande anslagsfinansiering.

Förslaget om en utvidgning av tillämpningsområdet för det ringa brottet mot djurskyddslagen innebär att fler överträdelse än tidigare endast kommer att hanteras av kontrollmyndigheterna. Åtgärden torde innebära en effektivisering av ärendehantering och således också en kostnadsminskning för kontrollmyndigheterna. Det kan dock antas att de överträdelse som enligt förslaget ska bedömas som ringa inte alltid åtalsanmäls i dag. Det är således inte möjligt att uttala sig om hur stora resursbesparingar förslaget innebär för kontrollmyndigheterna och det kan inte uteslutas att effekten av vårt förslag blir mycket begränsat i effektivitets- och kostnadshänseende.

En sanktionsväxling från straffbestämmelser till sanktionsavgifter kan innebära en viss lättnad i ärendebördan hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna vad gäller de överträdelse som enligt förslaget ska leda till en sanktionsavgift. Eftersom sanktionsväxlingen enligt vårt förslag emellertid berör en begränsad del av regelverket på djurskyddsområdet torde effekterna av vårt förslag för de rättsvårdande myndigheterna vara mycket blygsamma.

Hur stor minskning av ärendebördan och således myndigheternas kostnader som kommer att ske till följd av vårt förslag om en utvidgning av det ringa brottet mot djurskyddslagen går det inte att uttala sig om.

Eventuella merkostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna, som enligt förslaget ska pröva överklagade beslut om sanktionsavgift, torde bli så begränsade att de bör kunna rymmas inom befintlig budgetram.

Handläggningstiden för en regelöverträdelse som omfattas av sanktionsavgiftssystemet torde kortas väsentligt, vilket innebär att den enskilde djurhållaren mycket snabbare än i dag får besked om eventuell påföljd vid en begången regelöverträdelse, vilket är att anse som en positiv effekt för den enskilde. Det kan förutsättas att en snabb, frekvent och mer konsekvent tillämpad reaktion på ett regelbrott har en mer avskräckande effekt på de berörda aktörerna än dagens straffrättsliga sanktionssystem. En sanktionsväxling torde kunna främja en effektivare djurskyddskontroll. En effektiv djurskyddskontroll ökar i sin tur förutsättningarna för att aktörer inom kommersiell djurhållning ska kunna konkurrera på lika villkor, dvs. att det bidrar till en sundare konkurrens.

Kontrollmyndigheternas anmälningsskyldighet

Eftersom kontrollmyndigheternas anmälningsskyldighet föreslås inskränkas skulle detta kunna innebära att myndigheterna inte längre behöver lägga resurser på att åtalsanmäla och ta fram underlag för anmälan i fråga om de regelöverträdelser som är att bedöma som mindre allvarliga. Förslaget torde dock i mångt och mycket utgöra en kodifiering av gällande ordning. Huruvida förslaget innebär resursbesparingar för kontrollmyndigheterna eller för de rättsvårdande myndigheterna går det därför inte att svara på. Förslaget torde i vart fall inte medföra några kostnadsökningar för de aktuella myndigheterna.

Företagsbot, sanktionsavgifter och djurförbud

Förslaget om att en fysisk person som i egenskap av näringsidkare har påförts företagsbot för brott mot djurskyddslagen ska kunna meddelas djurförbud bedöms endast kunna medföra marginella kostnadsökningar för länsstyrelserna och för de allmänna förvaltningsdomstolarna, då vi bedömer att förslaget endast kommer leda till en marginell ökning av meddelade djurförbud. Kostnadsökningarna bedöms kunna rymmas inom befintliga budgetramar.

Förslaget att ett beslut om sanktionsavgift som har meddelats en fysisk person ska kunna leda till djurförbud om det är befogat från djurskyddssynpunkt bedöms inte medföra någon kostnadsökning för de berörda myndigheterna, eftersom de fysiska personer som ska kunna meddelas beslut om djurförbud enligt vårt förslag kan meddelas sådant beslut under motsvarande omständigheter redan i dag.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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

Den föreslagna lagändringen i brottsbalken bedöms inte kräva någon särskild övergångsbestämmelse. I fråga om de föreslagna lagändringarna i djurskyddslagen föreslås att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för överträdelser som har skett före ikraftträdandet av bestämmelserna om sanktionsavgifter. Vidare ska djurförbud enligt 9 kap. 1 § djurskyddslagen, i de fall förhållandena som ligger till grund för beslutet har inträffat före ikraftträdandet av de föreslagna lagändringarna, endast få beslutas om förutsättningarna för djurförbud enligt paragrafens tidigare lydelse är uppfyllda. Förslaget om ändring i djurskyddslagen gällande kontrollmyndigheternas anmälningsskyldighet bedöms inte kräva någon särskild övergångsbestämmelse.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 13 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

13 §¹

Om någon uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, genom misshandel, överansträngning eller vanvård eller på annat sätt, otillbörligen utsätter djur för lidande, döms för djurplågeri till böter eller fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt döms för grovt djurplågeri till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har inneburit allvarligt lidande för djur,

2. har begåtts i större omfattning,

3. har begåtts i syfte att nå ekonomiska fördelar, eller

4. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddslagen (2018:1192)

dels att 8 kap. 5 §, 9 kap. 1 §, 10 kap. 6 och 7 §§ och 11 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tio nya paragrafer, 10 kap. 6 a–i §§ och 7 a § av följande lydelse,

dels att det närmast före de nya 10 kap. 6 a och 7 a §§ ska införas nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

5 §

Kontrollmyndigheterna ska verka för att överträdelser av lagen, föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller de EU-bestämmelser som lagen kompletterar *beivras*.

Kontrollmyndigheterna ska verka för att överträdelser av lagen, föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller de EU-bestämmelser som lagen kompletterar *åtgärdas. Kontrollmyndigheterna ska till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten anmäla sådana överträdelser för vilka det i vart fall förelegat en konkret risk för djurs lidande eller det annars finns särskilda skäl.*

9 kap.

1 §

Länsstyrelsen ska besluta om förbud att ha hand om djur (djurförbud) för den som

1. allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur,
2. har misshandlat ett djur,
3. inte följer ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat enligt 8 kap. 9 § om beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,
4. har varit föremål för upprepade beslut enligt 8 kap. 9 §, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt,
5. genom en dom som har fått laga kraft eller genom ett godkänt strafföreläggande har befunnits skyldig till djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, *eller*
6. genom en dom som har fått laga kraft eller genom ett godkänt strafföreläggande har befunnits skyldig till brott enligt 10 kap. 1–5 §§, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt.

5. genom en dom som har fått laga kraft eller genom ett godkänt strafföreläggande har befunnits skyldig till djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken,
6. genom en dom som har fått laga kraft eller genom ett godkänt strafföreläggande har befunnits skyldig till brott enligt 10 kap. 1–5 §§, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt, *eller*

7. genom ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat med stöd av 10 kap. 6 a § har ålagts sanktionsavgift, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt.

Punkten 6 ska gälla även för den som har ålagts företagsbot.

Djurförbud ska dock inte beslutas om det är sannolikt att den omständighet som annars ska leda till djurförbud inte kommer att upprepas.

10 kap.

6 §

Om en gärning som avses i 1, 3, 4 eller 5 § är att anse som ringa ska det inte dömas till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den *framstår som obetydlig* med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda.

Om en gärning som avses i 1, 3, 4 eller 5 § är att anse som ringa ska det inte dömas till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den är *utan påfallande betydelse* med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda.

Sanktionsavgifter

6 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. brister i fråga om krav på planering av transport, om tillstånd och intyg, om krav på medföljande personal, om godkännande av transportmedel, om kontroll på omlastningsplats eller bestämmelseort, om färdjournal, om utbildning av personal eller om information och arbetsordning i enlighet med bestämmelserna i förordning (EG) nr 1/2005, som inte omfattas av 10 kap. 3 §,

2. brister i fråga om kontroll av bedövning, om standardrutiner, om kompetensnivå och kompetensbevis för personer som utför avlivning av djur och därmed sammanhängande verksamhet, om krav på bruksanvisningar, om användning av fixerings- och bedövningsutrustning, om import från tredje länder, om slakteriers utformning, kon-

struktion av utrustning, övervakningsförfaranden och krav på djurskyddsansvarig eller om nödavlivning i enlighet med bestämmelserna i förordning (EG) nr 1099/2009, som inte omfattas av 10 kap. 3 §,

3. bryter mot artikel 18.1 c och d samt artikel 18.2 i förordning (EG) nr 1223/2009,

4. inte uppfyller villkor för eller förbud mot försäljning eller annan överlåtelse av djur,

5. inte uppfyller villkor om tävling eller offentlig förevisning av djur,

6. använder tekniska system och ny teknisk utrustning för djurhållning utan att de har godkänts från djurskydds- och djurhälsosynpunkt,

7. föder upp, förvarar, tillhandahåller eller använder försöksdjur och som brister i fråga om märkning av djur, brister i att upprätta instruktioner för sådan verksamhet, brister i att föra journal och lämna upplysningar om verksamheten och djuren eller brister i fråga om utformningen av djurförsöksanläggningen eller andra förvaringsutrymmen, eller

8. brister i fråga om utbildning och kompetens för den som fångar in viltlevande försöksdjur samt metoder för sådant infångande.

6 b §

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. När regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

6 c §

Sanktionsavgift ska inte tas ut om det är oskäligt. Vid denna prövning ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den av-

giftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka,

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika överträdelsen, eller

4. om överträdelsen är utan påfallande betydelse med hänsyn till det intresse som bestämmelsen är avsedd att skydda.

6 d §

Kontrollmyndigheterna beslutar om sanktionsavgift.

6 e §

Innan kontrollmyndigheten beslutar om sanktionsavgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

6 f §

Sanktionsavgift får inte beslutas, om den som avgiften ska tas ut av inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från den dag då överträdelsen ägde rum.

6 g §

Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har fått laga kraft.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

6 h §

En beslutad sanktionsavgift faller bort till den del beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fått laga kraft.

6 i §

Bestämmelserna i 6 a–h §§, tillämpas inte i fråga om djur som används inom Försvarsmakten.

7 §

Det får inte dömas till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Det får inte dömas till ansvar *eller beslutas om sanktionsavgift* enligt denna lag för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Sanktionsavgifter och straff

7 a §

Det får inte dömas till ansvar enligt 4 eller 5 § om gärningen kan leda till en sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 a §.

11 kap.

4 §

Regeringen får meddela föreskrifter om i vilka fall ett beslut enligt denna lag, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Regeringen får meddela föreskrifter om i vilka fall ett beslut enligt denna lag, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar ska gälla omedelbart även om det överklagas. *Detta gäller dock inte beslut om sanktionsavgift.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överträdelser som har skett före ikraftträdandet.
 3. Djurförbud enligt 9 kap. 1 § får, i de fall förhållandena som ligger till grund för beslutet har inträffat före ikraftträdandet, beslutas endast om förutsättningarna för djurförbud enligt paragrafens tidigare lydelse är uppfyllda.

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser har yttrat sig över betänkandet (SOU 2020:7): Brottsförebyggande rådet, Djurens Rätt, Djurskyddet Sverige, Domstolsverket, Försvarsmakten, Förvaltningsrätten i Härnösand, Förvaltningsrätten i Karlstad, Hovrätten för Västra Sverige, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Göteborg, Karolinska Institutet, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Lantbrukarnas Riksförbund, Linköpings tingsrätt, Livsmedelsverket, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Polismyndigheten, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Svenska Djurskyddsföreningen, Svenska Kennelklubben, Svenska Köttföretagen, Svenska Ägg, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Kattklubbars Riksförbund, Sveriges lantbruksuniversitet, Varbergs tingsrätt och Åklagarmyndigheten.

Följande remissinstanser har avstått från att yttra sig över betänkandet: Landsorganisationen i Sverige (LO), Regelrådet, Riksdagens ombudsmän (JO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) och Uppsala universitet (Juridiska institutionen).

Följande remissinstanser har inte yttrat sig över betänkandet: Hästnäringens Nationella Stiftelse, Kiwa Certifiering, Läkemedelsverket, Näringslivets Regelnämnd, Svensk Fågel, Svenska Djurparksföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges pälsdjursuppfödarens riksförbund (Svensk Mink), Sveriges Veterinärförbund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Zoobranschens Riksförbund.

Utöver de som fått betänkandet på remiss har yttranden inkommit från Länsstyrelsen i Östergötlands län, Se Sambandet, Svenska Fåravelsförbundet, Svenska Samernas Riksförbund (SSR), Sveriges Grisföretagare, Sveriges Nötköttproducenter och Växa Sverige.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 13 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

13 §¹

Om någon uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, genom miss-handel, överansträngning eller van-vård eller på annat sätt, otill-börligen utsätter djur för lidande, dömes för djurplågeri till böter eller fängelse i högst två år.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, genom miss-handel, överansträngning eller van-vård eller på annat sätt, otill-börligen utsätter djur för lidande, döms för djurplågeri till böter eller fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt döms för grovt djurplågeri till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

- 1. har inneburit allvarligt lidande för djuret eller djuren,*
- 2. har varit av större omfattning,*
- 3. har begåtts i syfte att nå ekonomiska fördelar, eller*
- 4. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

¹ Senaste lydelse 1972:629.

Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (2018:1192)

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddslagen (2018:1192)

dels att 8 kap. 5 §, 9 kap. 1 §, 10 kap. 6 och 7 §§ och 11 kap. 4 § och rubriken närmast före 8 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tio nya paragrafer, 10 kap. 6 a–6 i och 7 a §§, och närmast före 10 kap. 6 a–6 g, 6 i och 7 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

Skyldighet att *beivra* överträdelser

Skyldighet att *åtgärda* överträdelser

5 §

Kontrollmyndigheterna ska verka för att överträdelser av lagen, föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen *eller* de EU-bestämmelser som lagen kompletterar *beivras*.

Kontrollmyndigheterna ska verka för att överträdelser av lagen *åtgärdas*. *Detsamma gäller överträdelser av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar.*

Kontrollmyndigheterna ska alltid anmäla överträdelser till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten
– när överträdelserna har lett till *djurs lidande eller inneburit en konkret risk för lidande, eller*
– när det annars finns särskilda *skäl för en anmälan.*

9 kap.

1 §

Länsstyrelsen ska besluta om förbud att ha hand om djur (djurförbud) för *den* som

Länsstyrelsen ska besluta om förbud att ha hand om djur (djurförbud) för *en fysisk person* som

1. allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur,
2. har misshandlat ett djur,
3. inte följer ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat enligt 8 kap. 9 § om beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,
4. har varit föremål för upprepade beslut enligt 8 kap. 9 §, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt,
5. genom en dom som har fått laga kraft eller genom ett godkänt strafföreläggande har befunnits skyldig till djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, *eller*

5. genom en dom som har fått laga kraft eller genom ett godkänt strafföreläggande har befunnits skyldig till djurplågeri *eller grovt*

6. genom en dom som har fått laga kraft eller genom ett godkänt strafföreläggande har befunnits skyldig till brott enligt 10 kap. 1–5 §§, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt.

djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken,

6. genom en dom som har fått laga kraft eller genom ett godkänt strafföreläggande har befunnits skyldig till brott enligt 10 kap. 1–5 §§ *eller ålagts företagsbot för sådant brott, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt, eller*

7. genom ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat med stöd av 10 kap. 6 a § har ålagts sanktionsavgift, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt.

Djurförbud ska dock inte beslutas om det är sannolikt att den omständighet som annars ska leda till djurförbud inte kommer att upprepas.

10 kap.

6 §

Om en gärning som avses i 1, 3, 4 eller 5 § är att anse som ringa ska det inte dömas till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den *framstår som obetydlig* med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda.

Om en gärning som avses i 1, 3, 4 eller 5 § är att anse som ringa ska det inte dömas till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den *är av mindre betydelse* med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda.

Sanktionsavgifter

6 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. bryter mot bestämmelser i rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97 om

a) transporthandlingar,

b) tillstånd,

c) intyg,

d) kompetensbevis,

e) att utse en fysisk person att ansvara för transporten,

f) tillgång till vissa uppgifter,
g) anmälan om förändringar i förhållande till tillstånd som meddelats för en transportör,

h) krav på navigeringssystem och bevarande och tillhandahållande av uppgifter från ett sådant system, och

i) krav på godkännande av transportmedel,

2. bryter mot bestämmelser om kompetensbevis, skyldighet att meddela den behöriga myndigheten om att djur ska avlivas och att utse djurskyddsansvarig i rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning,

3. inte uppfyller krav på att lämna information om djur vid försäljning eller annan överlåtelse,

4. förevisar djur på cirkus och inte uppfyller krav på att föra anteckningar om verksamheten och djuren eller lämna upplysningar om verksamheten,

5. inte uppfyller krav på godkännande av djurparker eller liknande anläggningar innan de tas i bruk, eller

6. föder upp, förvarar, tillhandahåller eller använder försöksdjur och som inte uppfyller krav på upprättande av instruktioner för sådan verksamhet, märkning av djur, journalföring eller krav på att lämna information om verksamheten.

Avgiftens storlek

6 b §

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. När regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den

Undantag från avgiftsskyldigheten

6 c §

Sanktionsavgift ska inte tas ut om det är oskäligt. Vid denna prövning ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att ge någon annan i uppdrag att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka,

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika överträdelsen, eller

4. om överträdelsen är av mindre betydelse med hänsyn till det intresse som bestämmelsen är avsedd att skydda.

Ansvarig myndighet

6 d §

Kontrollmyndigheterna prövar frågor om sanktionsavgifter.

Tillfälle till yttrande

6 e §

Innan kontrollmyndigheten beslutar om sanktionsavgift ska den som anspråket riktas mot få tillfälle att yttra sig.

Preskription

6 f §

Sanktionsavgift får inte beslutas om den som anspråket riktas mot

inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från den dag då överträdelsen ägde rum.

Verkställighet

6 g §

Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har fått laga kraft.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

6 h §

En beslutad sanktionsavgift faller bort till den del beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fått laga kraft.

Undantag för djur inom Försvarsmakten

6 i §

Bestämmelserna i 6 a–6 h §§ tillämpas inte i fråga om djur som används inom Försvarsmakten.

7 §

Det får inte dömas till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Det får inte dömas till ansvar eller beslutas om sanktionsavgift enligt denna lag för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Sanktionsavgifter och straff

7 a §

Det får inte dömas till ansvar enligt 4 eller 5 § om gärningen kan leda till en sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 a §.

11 kap.

4 §

Prop. 2021/22:18
Bilaga 4

Regeringen får meddela föreskrifter om i vilka fall ett beslut enligt denna lag, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Ett beslut om sanktionsavgift ska dock alltid gälla först när beslutet fått laga kraft.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-07-02

Närvarande: F.d. justitierådet Eskil Nord samt justitieråden Inga-Lill Askersjö och Petter Asp

Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem

Enligt en lagrådsremiss den 17 juni 2021 har regeringen (Näringsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i djurskyddslagen (2018:1192).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Johanna Price.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

16 kap. 13 § andra stycket

I andra stycket anges att det, om brottet är grovt, ska dömas för grovt djurplågeri. Straffskalan sträcker sig då från fängelse i sex månader till fängelse i fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen (1) har inneburit allvarligt lidande för djur, (2) har begåtts i större omfattning, (3) har begåtts i syfte att nå ekonomiska fördelar, eller (4) annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Den andra kvalifikationsgrunden – (punkt 2) om gärningen har begåtts i större omfattning – har sin bakgrund i att antalet brott vid djurplågeri inte bestäms efter antalet drabbade djur. Ett brott kan följaktligen omfatta många djur. I författningskommentaren anges uttryckligen att kvalifikationsgrunden ”avser det förhållandet att ett större antal djur har utsatts för lidande” (s. 110) och det anges också hur ”bedömningen av hur många djur som utgör ett större antal” ska göras (s. 111). Man kan uttrycka det så att de riktlinjer som anges i författningskommentaren tar sikte på en lokution som anges just i förarbetena och inte på den lokution som används i lagtexten. Härtill kommer att uttrycket ”gärningen har begåtts i större omfattning” riskerar att leda tankarna till sådana situationer där flera brott måste anses föreligga (situationer där en viss gärning har upprepats flera gånger över tid).

Lagrådet vill mot den bakgrunden ifrågasätta om det inte vore bättre om lagtexten i andra stycket punkt 2 gav besked om att bedömningen ska ta sikte på att ett större antal djur utsatts för lidande. Denna fråga bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

När det gäller den tredje kvalifikationsgrunden – (punkt 3) att gärningen har begåtts i syfte att nå ekonomiska fördelar – framstår det som tvivelaktigt om den kan anses svårhetspåverkande i sådan grad att det är rimligt att framhäva den särskilt i lagtexten. Det är naturligtvis ytterst en rättspolitisk fråga att ta ställning till vilka faktorer som ska vara svårhetspåverkande. Men införandet av en kvalifikationsgrund i lag ger uttryck för att en viss omständighet är sådan att man vid tillämpningen ofta når upp till den svårhetsnivå som motsvararar minimistraffet för det grova brottet (låt vara att en kvalifikationsgrund inte kan tillämpas som rekvisit utan alltid måste utgöra ett led i en bedömning). Mot den bakgrunden framstår det för Lagrådet som oklart om avsikten verkligen varit att ett syfte att uppnå ekonomiska fördelar ska ha en sådan påtaglig svårhetspåverkande effekt. Om man utgår ifrån att det främst är uppsåtliga gärningar som kommer att bedömas som grova framstår det t.ex. inte som givet varför ett ekonomiskt motiv ska anses vara kvalificerande i jämförelse med andra tänkbara motiv (t.ex. fall där gärningen utförs i syfte just att framkalla lidande hos djuret eller fall där gärningen sker för att gärningsmannen inte orkar ta itu med en sjukdom som djuret lider av). I vart fall framstår det som uppenbart att kvalifikationsgrunden kommer att behöva tillämpas med en sådan urskillning att det kan ifrågasättas om det från systematisk synpunkt är rättvisande att ta upp den i lagtexten.

Även denna fråga bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen

8 kap. 5 § första stycket

I paragrafen i dess nuvarande lydelse föreskrivs att kontrollmyndigheterna ska verka för att överträdelser av lagen m.m. beivras. I den föreslagna lydelsen anges i stället att överträdelser av lagen ska åtgärdas. Skälet till ändringen uppges vara att kontrollmyndigheterna inte enbart ska vidta åtgärder för att en konstaterad överträdelse ska sanktioneras eller lagföras, utan de ska också se till att den enskilde åtgärdar konstaterade brister, t.ex. genom förelägganden. Det sistnämnda kan då ersätta en anmälan till åtal. Att en överträdelse ska åtgärdas är emellertid inte en helt lyckad ordalydelse. Bestämmelsen bör omformuleras så att det beskrivna skälet till ändringen framgår tydligare.

Lagrådet föreslår att paragrafens första stycke ges följande lydelse.

Kontrollmyndigheterna ska vidta lämpliga åtgärder med anledning av överträdelser av lagen. Detsamma gäller överträdelser av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar.

9 kap. 1 §

I bestämmelsen anges i vilka situationer ett djurförbud ska beslutas. I den sjätte punkten som avser brott enligt 10 kap. 1–5 §§ har orden ”eller ålagts företagsbot för ett sådant brott” lagts till. Skälet till tillägget anges i

lagrådsremissen (se avsnitt 8.3) vara att bestämmelsen i 36 kap. 10 a § brottsbalken kan innebära att en fysisk person som har begått ett brott enligt nyss nämnda bestämmelser inte lagförs för detta, utan i stället meddelas en företagsbot.

Det förhållandet att personen i stället för att lagföras för brottet har ålagts företagsbot för ett djurplågeribrott enligt brottsbalken ska emellertid enligt förslaget inte på motsvarande sätt kunna leda till djurförbud. Detta torde bero på att den bakomliggande utredningen menade att en sådan möjlighet inte behövdes till följd av att bestämmelsen i 36 kap. 10 a § brottsbalken inte är tillämplig i fall av djurplågeri.

I betänkandet, SOU 2020:7 s. 337, uttalar utredningen: ”För att en person ska kunna dömas för djurplågeri krävs att det kan konstateras att brottet har begåtts av i vart fall grov oaktsamhet. Åtalsprövningsregeln i 36 kap. 10 a § brottsbalken är därför inte tillämplig för djurplågeribrottet, eftersom en förutsättning för att denna regel ska vara aktuell är att brottet i fråga har begåtts av oaktsamhet, dvs. den får inte ha bedömts som grov.”

Utredningen synes emellertid i denna del utgå från en förutsättning som måste anses felaktig. Oaktsamhet som begrepp omfattar såväl vanlig oaktsamhet som grov oaktsamhet och det måste också anses gälla vid tillämpningen av 36 kap. 10 a § brottsbalken. (Jfr t.ex. prop. 2005/06:59 s. 46: ”Mot denna bakgrund anser regeringen att det utgör en rimlig gränsdragning att inte låta uppsåtliga gärningar omfattas av åtalsprövningsregeln.” Jfr även a. prop. s. 63 där det framgår att det förhållandet att en gärning har begåtts med medveten oaktsamhet, som i regel är att bedöma som just grov oaktsamhet, nämns som ett exempel på när åtal kan vara påkallat från allmän synpunkt.)

Det framstår mot den bakgrunden som en lucka att frågan om åtalsregelns betydelse för möjligheten att meddela djurförbud vid djurplågeri inte synes ha övervägts närmare (jfr i sammanhanget förslagen i SOU 2011:75 s. 61 och 740 som täckte såväl brott enligt djurskyddslagen som djurplågeri). Det kan visserligen sägas att åtal ibland kan vara påkallat från allmän synpunkt när fråga är om djurplågeribrott begångna av grov oaktsamhet, men frågan om huruvida åtal är påkallat från allmän synpunkt kan naturligtvis inte bara, eller ens primärt, bedömas utifrån graden av oaktsamhet. Hänsyn måste också tas till bl.a. i vilken utsträckning djuret eller djuren har orsakats lidande. Det kan följaktligen inte förutsättas att ventilen i 36 kap. 10 a § brottsbalken kommer att kunna tillämpas i alla fall där ett djurplågeri har begåtts av grov oaktsamhet och brottet ligger på bötesnivå.

Frågan om det finns behov av ett tillägg angående företagsbot i punkten 5, och hur ett sådant tillägg i så fall ska utformas, bör övervägas i den fortsatta beredningen. Vad gäller utformningen bör exempelvis övervägas om det – för fall då bestämmelsen i 36 kap. 10 a § leder till att företagsbot påförs i stället för att åtal väcks – finns behov av en sådan begränsning som finns i punkt 6, dvs. ett krav på att djurförbud ska vara befogat från djurskydds-

synpunkt. Om det inte anses finnas möjlighet att överväga frågan i detta lagstiftningsärende bör den övervägas i annat lämpligt sammanhang.

Prop. 2021/22:18
Bilaga 5

10 kap. 6 b §

Ett syfte med förslagen i lagrådsremissen är att åstadkomma att mindre allvarliga överträdelse av djurskyddslagstiftningen ska hanteras snabbt och ändamålsenligt. Därför föreslås att dessa mindre allvarliga överträdelse ska sanktioneras med sanktionsavgifter i stället för med straffrättsliga påföljder. Avgifterna ska ligga i intervallet 1 000 kr och 100 000 kr. Avgifternas storlek ska anges i regeringsföreskrifter.

Förslagen om sanktionsavgifter är samlade i de nya paragraferna 10 kap. 6 a–i §§. I 6 a § anges att regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som överträder i paragrafen angivna bestämmelser m.m.

I förevarande paragraf behandlas sanktionsavgifternas storlek och anges i den första meningen att deras storlek ska framgå av regeringens föreskrifter, varmed måste avses de föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av 6 a §. I följande mening anges det intervall inom vilket avgifterna ska ligga. Såsom lagtexten är formulerad så reglerar första och andra meningarna i paragrafen samma sak, dvs. avgiftens storlek. Det som torde avses är att regeringen inom det bestämda intervallet ska föreskriva avgifternas storlek för de olika överträdelse som kan komma i fråga. Det vore därför formellt mer korrekt att inleda paragrafen med den bestämmelse som anger det intervall regeringens föreskrifter måste hålla sig inom. Det är först när detta intervall bestämts genom lag som regeringen kan besluta närmare föreskrifter om avgifternas storlek.

Lagrådet föreslår därför att 6 b § formuleras enligt följande.

Sanktionsavgifterna ska uppgå till minst 1 000 kr och högst 100 000 kr. Regeringen ska i de föreskrifter som avses i 6 a §, meddela närmare föreskrifter om avgifternas storlek. När regeringen meddelar föreskrifter om avgifternas storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

10 kap. 6 e och f §§

Paragraferna handlar om myndighetens handläggning av ett ärende om sanktionsavgift respektive en fråga om preskription. I båda paragraferna används uttrycket ”den som anspråket riktas mot” för att ange avgiftsbeslutets adressat.

Enligt Lagrådets mening är uttrycket ”den som anspråket riktas mot” inte en adekvat beskrivning av den som ett offentlighetsrättsligt grundat krav på en sanktionsavgift riktas mot. Det begrepp som används i författningskommentaren är lämpligare, dvs. ”den som avgiften ska tas ut av”.

Lagrådet föreslår att 6 e och f §§ ges följande lydelse.

6 e § Innan kontrollmyndigheten beslutar om sanktionsavgift ska den som avgiften ska tas ut av få tillfälle att yttra sig.

6 f § Sanktionsavgift får inte beslutas om den som avgiften ska tas ut av inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från den dag då överträdelsen ägde rum.

10 kap. 7 a §

Såvitt gäller relationen mellan straff och sanktionsavgifter följer av den föreslagna lagtexten att det förhållande som spärrar användning av de straffrättsliga reglerna är att en gärning ”kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 a §”. Lagrådet hade i ett yttrande av den 11 mars 2021 anledning att yttra sig över en motsvarande bestämmelse i ett förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om medicintekniska produkter. Lagrådet väckte där två mer principiella frågor. Den ena var om en reglering av denna typ är rimlig när det är fråga om straffbestämmelser som har en straffskala som sträcker sig relativt långt (i det fallet upp till fängelse i två år). Den frågan gör sig inte gällande i detta lagstiftningsarbete där sanktionsavgifterna såvitt Lagrådet kan förstå kommer att träffa mindre allvarliga överträdelser. Den andra mer principiella frågan var om det är lämpligt att utforma regelverket så att den som ska tillämpa eller göra bedömningar enligt det straffrättsliga regelverket (t.ex. en åklagare eller en domstol) måste ta ställning till omfattningen av ett annat regelverk (nämligen det avseende sanktionsavgifter) för att avgöra om det straffrättsliga regelverket överhuvudtaget kan aktualiseras. Lagrådet skrev i denna del bl.a. följande:

”På ett generellt plan kan också noteras att regleringssättet synes kunna leda till tillämpningsproblem. Bl.a. kan ifrågasättas om det är lämpligt att bygga upp regelverket så att den som har att använda de straffrättsliga reglerna – t.ex. en åklagare men också domstolen om åtal väcks – innan de straffrättsliga reglerna kan tillämpas, först måste ta ställning till omfattningen av ett annat regelverk som ska tillämpas av andra (nämligen regelverket avseende sanktionsavgifter). Jfr i sammanhanget Högsta domstolens uttalanden om en likartad situation, när det finns en s.k. konkurrensklausul som ger en straffbestämmelse företräde framför en annan, i NJA 2016 s. 129 p. 5 ff.”

Det kan visserligen antas att det i normalfallet kommer att vara så att kontrollmyndigheterna bara anmäler sådana fall till åklagare som inte omfattas av systemet med sanktionsavgifter. Det löser emellertid inte problemen. För det första måste man naturligtvis räkna med att ett brott på annat sätt kan komma till åklagares kännedom. För det andra finns ju den möjligheten att kontrollmyndigheterna vid anmälan inte har gjort en korrekt bedömning. Åklagare och domstol blir därför tvingade att – i samtliga fall – självständigt ta ställning till tillämpligheten av ett annat regelverk än det som de ska tillämpa. Det bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om en sådan ordning är önskvärd.

Paragrafen innehåller sedan tidigare ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om omedelbar verkställighet av beslut. Genom lagrådsremissens förslag tillförs paragrafen ett andra stycke som anger att beslut om sanktionsavgift alltid ska gälla först när beslutet fått laga kraft. Detta avses enligt författningskommentaren innebära att bemyndigandet i första stycket inte omfattar beslut om sanktionsavgift.

Enligt Lagrådets mening skulle paragrafen få en mera logisk uppbyggnad om den inleds med den materiella bestämmelsen och att det efterföljande bemyndigandet preciseras till att avse andra beslut än de som avses i denna. Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

Ett beslut om sanktionsavgift gäller först när beslutet har fått laga kraft.

Regeringen får meddela föreskrifter om i vilka fall andra beslut enligt denna lag, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Näringsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 september 2021

Närvarande: statsrådet Johansson, ordförande, och statsråden Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Ernkran, Lindhagen, Lind, Nordmark, Micko, Stenevi, Olsson Fridh

Föredragande: statsrådet Baylan

Regeringen beslutar proposition Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem