

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2021/22:MJU12

Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i brottsbalken och djurskyddslagen. I propositionen föreslår regeringen att det ska införas ett grovt djurplågeribrott i brottsbalken och att straffskalan för det brottet ska vara fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. För att effektivisera sanktionssystemet föreslår regeringen också 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 enligt förslaget uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. Vidare föreslår regeringen 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 föreslår regeringen att kontrollmyndigheternas skyldighet att anmäla överträdelser till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten förtydligas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Utskottet anser att riksdagen bör avslå motionsyrkandena.

I betänkandet finns fyra reservationer (M, SD, KD) och ett särskilt yttrande (MP).

Behandlade förslag

Proposition 2021/22:18 Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem.

Fyra yrkanden i följdmotioner.

Tre yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2021/22.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden.....	6
Regeringens lagförslag	6
Straffskalan för grovt djurplågeri	12
Kontrollverktyg och sanktionsavgifter som alternativ till straff	14
Sanktionsavgifternas storlek.....	16
Uppföljning och utvärdering av den nya lagstiftningen	19
Reservationer	21
1. Straffskalan för grovt djurplågeri, punkt 2 (SD).....	21
2. Kontrollverktyg och sanktionsavgifter som alternativ till straff, punkt 3 (KD)	21
3. Sanktionsavgifternas storlek, punkt 4 (KD).....	22
4. Uppföljning och utvärdering av den nya lagstiftningen, punkt 5 (M, SD)	22
Särskilt yttrande.....	24
Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem (MP)	24
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	26
Propositionen	26
Följdmotionerna	26
Motioner från allmänna motionstiden 2021/22	26
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	28

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Regeringens lagförslag

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

Därmed bifaller riksdagen proposition 2021/22:18 punkterna 1 och 2 samt avslår motionerna

2021/22:993 av Richard Jomshof (SD) yrkande 1,

2021/22:2457 av Yasmine Eriksson m.fl. (SD) yrkande 17 i denna del och

2021/22:3430 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M) yrkande 9.

2. Straffskalan för grovt djurplågeri

Riksdagen avslår motion

2021/22:2457 av Yasmine Eriksson m.fl. (SD) yrkande 17 i denna del.

Reservation 1 (SD)

3. Kontrollverktyg och sanktionsavgifter som alternativ till straff

Riksdagen avslår motion

2021/22:4246 av Magnus Oscarsson m.fl. (KD) yrkandena 1 och 2.

Reservation 2 (KD)

4. Sanktionsavgifternas storlek

Riksdagen avslår motion

2021/22:4246 av Magnus Oscarsson m.fl. (KD) yrkande 3.

Reservation 3 (KD)

5. Uppföljning och utvärdering av den nya lagstiftningen

Riksdagen avslår motion

2021/22:4242 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M).

Reservation 4 (M, SD)

Stockholm den 27 januari 2022

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Maria Gardfjell

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Maria Gardfjell (MP), Jessica Rosencrantz (M), Hanna Westerén (S), Isak From (S), John Widegren (M), Magnus Manhammar (S), Kristina Yngwe (C), Elin Segerlind (V), Betty Malmberg (M), Martin Kinnunen (SD), Malin Larsson (S), Magnus Oscarsson (KD), Jakob Olofsgård (L), Staffan Eklöf (SD), Ulrika Heie (C), Markus Selin (S) och Yasmine Eriksson (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2021/22:18 Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2. Lagförslaget har granskats av Lagrådet. Två motioner har väckts med anledning av propositionen. I betänkandet behandlas även motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2021/22 som rör frågor som behandlas i propositionen. Förslagen finns i bilaga 1.

Propositionens huvudsakliga innehåll

För att ytterligare stärka djurskyddet lämnar regeringen i propositionen förslag på höjda straff för de allvarigaste 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 enligt regeringen hanteras snabbt och ändamålsenligt, och sanktionerna bör påföras i nära anslutning till överträdelserna. För att effektivisera sanktionssystemet lämnar regeringen i propositionen förslag på 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 enligt förslaget uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor.

Vidare föreslås i propositionen 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 föreslår regeringen att kontrollmyndigheternas skyldighet att anmäla överträdelser till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten förtydligas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Utskottets överväganden

Regeringens lagförslag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i brottsbalken och djurskyddslagen.

Riksdagen avslår tre motionsyrkanden om grovt djurplågeri.

Propositionen

Nu gällande straffbestämmelser vid brott mot djur

Djurplågeribrottet enligt brottsbalken

Straffbestämmelsen om djurplågeri finns i 16 kap. 13 § brottsbalken och innebär att 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. Uppräkningen av gärningar i bestämmelsen är inte uttömmande och således kan även andra gärningar än de som anges i lagtexten utgöra djurplågeri.

Djurplågeri kan begås genom handling och genom underlåtenhet. 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. 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.

Straffbestämmelser i djurskyddslagen

Djurskyddslagen (2018:1192) är en ramlag som innehåller de bestämmelser som är grundläggande och centrala för djurs välfärd. 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.

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 djurskydds-förordningen 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.

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.

Straffet för djurplågeri ska skärpas

Regeringen föreslår att 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.

Enligt regeringens förslag ska det vid bedömningen av om ett brott är grovt 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.

Regeringen föreslår att straffskalan för grovt djurplågeri ska vara fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Enligt regeringens bedömning bör straffskalan för djurplågeri av normalgraden inte ändras.

Sanktionsväxling

Regeringen bedömer att mindre allvarliga överträdelser på djurskyddsområdet bör avkriminaliseras och sanktioneras genom sanktionsavgifter.

Regeringen föreslår att den 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.

Enligt regeringens förslag ska avgiftsskyldigheten bygga på strikt ansvar och vara obligatorisk.

Regeringen föreslår att kontrollmyndigheterna ska pröva frågor om sanktionsavgift.

Vidare föreslår regeringen att en överträdelse som kan leda till sanktionsavgift inte ska kunna leda till straff. Vidare föreslås att en sanktionsavgift inte får beslutas om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömmande av vitet.

I propositionen föreslås att en sanktionsavgift inte ska 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 enligt förslaget inte heller tas ut om överträdelsen är av mindre betydelse med hänsyn till det intresse som bestämmelsen är avsedd att skydda.

I fråga om sanktionsavgifternas storlek föreslår regeringen att 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. Regeringen bedömer att sanktionsavgifterna bör differentieras, dvs. vara olika stora beroende på vem som åläggs avgift. Grunderna för differentieringen bör anges i regeringens föreskrifter. Vidare är regeringens bedömning att 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.

När det gäller förfarandefrågor föreslår regeringen att den som avgiften ska tas ut av ska få tillfälle att yttra sig innan kontrollmyndigheten beslutar om en sanktionsavgift. Regeringen bedömer att det inte behövs någon uttrycklig bestämmelse om att ett beslut om sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige. Vidare föreslår regeringen att ett beslut om sanktionsavgift inte ska 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. Vidare föreslås att sanktionsavgiften ska tillfalla staten. När det gäller frågan om preskription föreslår regeringen att en sanktionsavgift endast ska 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. Vidare föreslås 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. I fråga om överklagande är det regeringens bedömning att det inte behövs någon särskild regel om överklagande av sanktionsavgift.

Regeringens förslag är att djurskyddslagens bestämmelser om sanktionsavgift inte ska omfatta överträdelser av föreskrifter meddelade med stöd av lagen som avser djur som används inom Försvarsmakten.

Vidare föreslår regeringen att bestämmelsen i 10 kap. 6 § djurskyddslagen om straffrihet vid ringa brott ska utvidgas till att omfatta fler överträdelser än tidigare. En gärning ska enligt förslaget anses som ringa om den är av mindre betydelse med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda.

Kontrollmyndigheternas anmälningsskyldighet

Enligt regeringens bedömning innebär bestämmelsen i 8 kap. 5 § djurskyddslagen 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.

Regeringen föreslår att det ska anges i 8 kap. 5 § djurskyddslagen 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 enligt förslaget 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.

Företagsbot, sanktionsavgifter och djurförbud

Regeringen föreslår 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. Det ska enligt förslaget förtydligas att beslut om djurförbud avser fysiska personer.

Vidare föreslår regeringen att ett beslut om sanktionsavgift som har meddelats en fysisk person ska leda till djurförbud om det är befogat från djurskyddssynpunkt.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringen föreslår att ändringarna i lagarna ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Regeringen bedömer att den föreslagna ändringen i brottsbalken inte kräver någon särskild övergångsbestämmelse. När det gäller förslaget om ändring i djurskyddslagen föreslår regeringen att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för överträdelser som har skett före ikraftträdandet av bestämmelserna om sanktionsavgifter och ändringarna i bestämmelsen om djurförbud. Förslaget om ändring i djurskyddslagen som gäller kontrollmyndigheternas anmälningsskyldighet kräver enligt regeringens bedömning inte någon särskild övergångsbestämmelse.

Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning är att lagförslagen stärker djurskyddet och främjar en god djurvälstånd samt medför 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.

Motionerna

I kommittémotion 2021/22:3430 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M) yrkande 9 föreslår motionärerna att det ska införas en ny brottsrubricering, grovt djurplågeri, för de allvarligaste formerna av djurplågeri.

Även i kommittémotion 2021/22:2457 av Yasmine Eriksson m.fl. (SD) yrkande 17 i denna del föreslås att brottet grovt djurplågeri införs.

Ett liknande förslag finns i motion 2021/22:993 av Richard Jomshof (SD) yrkande 1 där motionären anför att brottet grovt djurplågeri med enbart fängelse i straffskalan bör införas.

Utskottets ställningstagande

Det har inte väckts någon motion som går emot regeringens lagförslag. Utskottet anser att riksdagen av de skäl som framförs i propositionen bör anta regeringens förslag till ändring i dels brottsbalken, dels djurskyddslagen. Utskottet tillstyrker således regeringens proposition. Eftersom det som efterfrågas i motionerna tillgodoses genom ändringen i 16 kap. 13 § brottsbalken anser utskottet att motionerna 2021/22:993 (SD), 2021/22:2457 (SD) yrkande 17 i denna del och 2021/22:3430 (M) yrkande 9 kan lämnas utan åtgärd.

Straffskalan för grovt djurplågeri

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om straffskalan för grovt djurplågeri.

Jämför reservation 1 (SD).

Motionen

I kommittémotion 2021/22:2457 av Yasmine Eriksson m.fl. (SD) yrkande 17 i denna del anför motionärerna att straffskalan för brottet grovt djurplågeri ska vara fängelse i lägst ett år och högst fyra år.

Kompletterande uppgifter

Som framgår tidigare i detta betänkande föreslås i propositionen att straffbestämmelsen om djurplågeri ska kompletteras med en särskild straffskala och en egen beteckning för grovt brott: grovt djurplågeri. Regeringen föreslår att straffskalan för grovt djurplågeri ska vara fängelse i lägst sex månader och högst fyra år (16 kap. 13 § andra stycket brottsbalken).

Av propositionen framgår att regeringen, i likhet med utredningen¹, anser 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 minimistrafet för ett grovt brott ett slags maximum vid straffmätningen av ett brott av normalgraden.

I propositionen instämmer regeringen i utredningens slutsats att ett minimistraf på fängelse i sex månader kommer att innebära att allvarliga fall av djurplågeribrott möts av en skärpt straffrättslig reaktion. Ett sådant minimistraf är enligt regeringen proportionerligt i jämförelse med annan brottslighet. Till skillnad från de remissinstanser som förespråkar ett minimistraf på ett års fängelse anser regeringen att ett så högt minimistraf 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 brott av normalgraden, i likhet med vad som gäller för djurplågeri, 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 brottet grovt djurplågeri bör vara fängelse i lägst sex månader och högst fyra år, vilket även korresponderar med straffskalan för bl.a. grovt jaktbrott.

Utskottets ställningstagande

Enligt motionärerna bör minimistrafet för grovt djurplågeri vara fängelse i lägst ett år. Som framgår av redovisningen ovan anser regeringen att ett så högt minimistraf innebär en alltför ingripande och oproportionerlig straffskärpning för de gärningar som bedöms som grova brott. Utskottet delar den bedömningen och anser att den straffskala som regeringen föreslagit, och som utskottet tidigare i detta betänkande har tillstyrkt, är väl avvägd. Därmed föreslår utskottet att riksdagen avslår motion 2021/22:2457 (SD) yrkande 17 i denna del.

¹ Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem (SOU 2020:7).

Kontrollverktyg och sanktionsavgifter som alternativ till straff

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår två motionsyrkanden om kontrollverktyg och sanktionsavgifter som alternativ till straff.

Jämför reservation 2 (KD).

Motionerna

I kommittémotion 2021/22:4246 av Magnus Oscarsson m.fl. (KD) yrkande 1 framhåller motionärerna att de förseelser som enligt regeringens förslag ska avkriminaliseras bör adresseras främst genom kontrollverktyg som främjar regelefterlevnad. Motionärerna anför att detta slags förseelser bör hanteras av kontrollmyndigheterna genom dialog, rådgivning, anmärkningar och olika former av förelägganden. I samma motion yrkande 2 anför motionärerna att en avkriminalisering av vissa överträdelser för att i stället kunna sanktionera dessa med sanktionsavgifter ska begränsas till förseelser av administrativ karaktär.

Kompletterande uppgifter

Frågan om vilka slags överträdelser som är lämpliga för avkriminalisering och som därmed kan sanktioneras med sanktionsavgifter i stället för en straffrättslig påföljd beskrivs ur olika aspekter i propositionen.

När det gäller förutsättningarna för sanktionsavgifter hänvisar regeringen till att frågorna om när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet har behandlats i förarbetena till bestämmelsen 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 justitieutskottet och antagits av riksdagen (bet. 1981/82:JuU53, rskr. 1981/82:328). Regeringen angav där att sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga i fall där regelöverträdelser 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 skönsmässiga bedömningar av om en överträdelse skett och att överträdelserna i sig förutsätter uppsåt eller oaktsamhet (prop. 1981/82:142 s. 24–26). Ett system med sanktionsavgifter bör därför bara omfatta sådana överträdelser 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).

I fråga om bl.a. de gränsdragningsproblem som kan uppstå anför regeringen i den proposition som nu behandlas att många bestämmelser på området inte är så lättillämpade att de lämpar sig för sanktionsväxling. Regeringen bedömer dock 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 gränsdragnings-svårigheter, 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.

I propositionen anför regeringen vidare att de bestämmelser som är aktuella för sanktionsväxling framför allt är av administrativ karaktär, och en överträdelse av dem kan enligt regeringen 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 överträdelser som har en mer nära och direkt koppling till att förhindra att djurlidande uppstår. Sanktionsavgifter ger dessutom förutsättningar att komma åt överträdelser inom en verksamhet där det inte är möjligt att hålla en fysisk person straffrättsligt ansvarig för överträdelser. Regeringen konstaterar att det nuvarande systemet inte är ändamålsenligt för att motverka mindre överträdelser. Kontrollmyndigheterna avstår ofta från att anmäla sådana överträdelser till rättsväsendet, och dessutom leder anmälningarna sällan till lagföring för brott. Det är enligt regeringen angeläget, bl.a. med beaktande av Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten, att det finns ändamålsenliga och effektiva sanktioner även för mindre allvarliga överträdelser.

Regeringen instämmer i det som flera remissinstanser har påpekat, nämligen att framåtsyftande åtgärder kan vara lika effektiva som sanktionsavgifter. Enligt regeringen finns det 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 överträdelser. Det är enligt regeringen därför inte lämpligt att låta de aktuella bestämmelserna omfattas endast av framåtsyftande åtgärder.

Utskottets ställningstagande

Olika kontrollverktyg och framåtsyftande åtgärder är enligt utskottet viktiga initiativ för att främja regelefterlevnad, såväl på djurskyddsområdet som i andra avseenden. I likhet med regeringen anser dock utskottet att det finns behov av att kombinera framåtsyftande åtgärder med tillbakaverkande sanktioner. Ett system utan tillbakaverkande sanktioner kan som regeringen påpekar leda till ett ökat antal överträdelse. Utskottet delar därför regeringens bedömning att de överträdelse som omfattas av sanktionsväxling ska kunna medföra sanktionsavgifter. För att säkerställa ett gott djurskydd är det emellertid även fortsättningsvis viktigt att kontrollmyndigheterna också arbetar med framåtsyftande åtgärder.

Som framgår tidigare i detta betänkande tillstyrker utskottet regeringens förslag om att avkriminalisera vissa överträdelse för att de ska kunna mötas med sanktionsavgifter i stället för med en straffrättslig påföljd. Som framgår av redovisningen ovan är det endast överträdelse av bestämmelse av administrativ karaktär som i och med lagändringarna blir föremål för sådan sanktionsväxling. Det som efterfrågas i motionen är därmed tillgodosett.

Mot bakgrund av det som nu anförts föreslår utskottet att motion 2021/22:4246 (KD) yrkandena 1 och 2 avslås.

Sanktionsavgifternas storlek

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om sanktionsavgifternas storlek.

Jämför reservation 3 (KD).

Motionen

I kommittémotion 2021/22:4246 av Magnus Oscarsson m.fl. (KD) yrkande 3 anför motionärerna att det slags överträdelse som ska kunna leda till sanktionsavgifter motiverar ett lägre spann, inom vilket sanktionsavgifternas storlek ska bestämmas, än vad regeringen föreslår.

Kompletterande uppgifter

Enligt propositionens förslag till en ny paragraf i 10 kap. 6 a § djurskyddslagen ska regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om att den som bryter mot

det slags bestämmelser som anges där (bl.a. bestämmelser i djurtransportförordningen² och i slaktförordningen³ som reglerar krav på t.ex. tillstånd och kompetensbevis) ska betala en sanktionsavgift. Vilka överträdelse som kan leda till sanktionsavgifter avser regeringen att precisera på förordningsnivå.

Enligt författningskommentaren till den nyss nämnda paragrafen ska sanktionsavgift kunna 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.

I propositionen föreslår regeringen att det ska införas en ny bestämmelse i djurskyddslagen med följande lydelse (10 kap. 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 avgifternas storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Som skäl för förslaget anför regeringen att regleringen av sanktionsavgifter måste vara lättillämplig för att leda till avsedda effektivitetsvinster. Regeringen anför vidare att en 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 enligt regeringen 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 enligt regeringen 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.

I propositionen konstaterar regeringen att ett antal remissinstanser har haft synpunkter på de föreslagna beloppen och att de bl.a. har gett uttryck för oron att en sanktionsavgift om upp till 100 000 kronor kan få till följd att lantbrukare kan tvingas att upphöra med sin verksamhet. Andra remissinstanser har ifrågasatt om avgifterna är proportionerliga i förhållande till de överträdelser som kommer att omfattas av systemet. Regeringen anför att det är nödvändigt att ha en högsta beloppsgräns på 100 000 kronor för att avgiften ska verka avskräckande även för större företag. Max- och minimibeloppen är desamma som gäller för sanktionsavgifter på områdena livsmedel samt foder

² 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.

³ Rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning.

och animaliska biprodukter. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att sanktionsavgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor.

I propositionens författningskommentar till 10 kap. 6 b § djurskyddslagen anför regeringen att den, när den meddelar föreskrifter om avgiftens storlek, ska ta hänsyn 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, 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.

I propositionen ger regeringen också uttryck för bedömningen att sanktionsavgifterna bör differentieras, dvs. vara olika stora beroende på vem som åläggs avgift. I detta sammanhang anför regeringen att för att avgifterna ska få en handlingsdirigerande verkan för såväl stora som små aktörer bör – förutom överträdelsens karaktär – även den ekonomiska förmågan hos den som ska påföras en avgift beaktas. Grunderna för differentieringen bör anges i regeringens föreskrifter. Regeringen konstaterar också att de remissynpunkter som rör den närmare regleringen av differentieringen kommer att hanteras inom ramen för det ärendet.

Vidare bedömer regeringen att den som har påförts en sanktionsavgift och inte upphör med överträdelsen bör kunna bli skyldig att betala en ny, förhöjd, sanktionsavgift. Grunderna för beräkningen av en förhöjd avgift bör framgå av regeringens föreskrifter. Regeringen anför att den nya, högre, avgiften bör rymmas inom de avgiftsnivåer som föreslås.

Utskottets ställningstagande

Som framgår av redovisningen ovan finns det ett flertal skäl till att det spanns inom vilket sanktionsavgifterna kan bestämmas är vidsträckt och att maxbeloppet sätts relativt högt. Utskottet anser att regeringens förslag till max- och minimibelopp, som utskottet tillstyrkt, är både väl avvägt och välmotiverat. Därmed föreslår utskottet att motion 2021/22:4246 (KD) yrkande 3 avslås.

Uppföljning och utvärdering av den nya lagstiftningen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om uppföljning och utvärdering av den nya lagstiftningen.

Jämför reservation 4 (M, SD).

Motionen

I kommittémotion 2021/22:4242 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M) föreslås att den nya lagstiftningen ska följas upp efter två år och utvärderas efter fem år. Motionärerna anför bl.a. att det måste säkerställas att lagstiftningen tolkas och tillämpas likvärdigt i hela landet samt att lagstiftningen fyller den funktion det är tänkt och att den inte försvårar för enskilda djurägare eller drabbar djur i negativ bemärkelse.

Kompletterande uppgifter

Som framgår tidigare i detta betänkande föreslår regeringen att överträdelser av vissa bestämmelser av administrativ karaktär som är enkla att konstatera ska avkriminaliseras för att sanktioneras med sanktionsavgifter i stället för med en straffrättslig påföljd. Vidare föreslås att avgiftsskyldigheten ska vara strikt och obligatorisk för att minimera utrymmet för olika tolkningar.

I propositionen konstaterar regeringen att det är länsstyrelserna som är kontrollmyndigheter för de bestämmelser som nu föreslås ingå i en sanktionsväxling. Regeringen anför att 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 enligt regeringen 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. I det sammanhanget anför regeringen att 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.

Regeringskansliet (Näringsdepartementet) har uppgett att regeringen i dagsläget inte har några konkreta planer på en sådan uppföljning eller utvärdering som föreslås i motionen. Regeringen har inte heller några enhetliga och generella rutiner för att utvärdera ny eller ändrad lagstiftning, t.ex. efter viss tid. Däremot följer regeringen generellt sett upp länsstyrelsernas arbete med djurskyddskontrollen på en årlig basis och har även kontinuerliga kontakter med länsstyrelserna vid behov. Vid sådana kontakter kan regeringen få information om eller indikationer på om det t.ex. finns tillämpningsproblem eller behov av ändringar. Länsstyrelserna har också ett ständigt pågående arbete för att säkerställa att lika frågor behandlas lika.

Utskottets ställningstagande

De lagändringar som utskottet tillstyrker i detta betänkande innebär att de straffrättsliga påföljderna för vissa mindre allvarliga överträdelser av djurskyddsregelverket ersätts med sanktionsavgifter som hanteras av länsstyrelserna. Det som kommer i fråga för denna sanktionsväxling är överträdelser av vissa bestämmelser av administrativ karaktär som är enkla att konstatera. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att det finns etablerade samverkansformer för att säkerställa enhetliga handläggningsrutiner och enhetlig praxis i länsstyrelsernas hantering av ärenden om sanktionsavgifter. Utrymmet för olikartad tolkning och tillämpning blir därmed förhållandevis begränsat. När det gäller det nya brottet grovt djurplågeri kan utskottet konstatera att det är de rättsvårdande myndigheternas uppgift att med ledning av förarbetena tillämpa den nya bestämmelsen och på så sätt utveckla praxis till ledning för rättstillämpningen. Utskottet har förtroende för att regeringen kommer att följa upp lagstiftningen och dess tillämpning för att säkerställa att reformen fått avsedd effekt. Mot denna bakgrund föreslår utskottet att motion 2021/22:4242 (M) avslås.

Reservationer

1. Straffskalan för grovt djurplågeri, punkt 2 (SD)

av Martin Kinnunen (SD), Staffan Eklöf (SD) och Yasmine Eriksson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2021/22:2457 av Yasmine Eriksson m.fl. (SD) yrkande 17 i denna del.

Ställningstagande

För att skydda allmänheten och ge upprättelse för offer och anhöriga ska straffen för våldsbrottslingar skärpas. I linje med det vill vi även förtydliga vad som ska gälla för våld mot djur. För att sända ut skarpare signaler om hur allvarligt samhället ser på djurplågeribrott och att detta inte kan accepteras under några omständigheter krävs det en uppdatering av straffskalan. Vi välkomnar därför införandet av brottet grovt djurplågeri, men vi anser dock att straffskalan för det brottet ska vara fängelse i lägst ett år och högst fyra år.

2. Kontrollverktyg och sanktionsavgifter som alternativ till straff, punkt 3 (KD)

av Magnus Oscarsson (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2021/22:4246 av Magnus Oscarsson m.fl. (KD) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Jag och mitt parti har sedan tidigare efterlyst mer ändamålsenliga, proportionerliga och rättssäkra straffbestämmelser för de överträdelser som behandlas i propositionen, och jag välkomnar därför den översyn som nu har gjorts. Jag och mitt parti delar också målbilden att mindre allvarliga förseelser

där någon tydlig påverkan på djurs välfärd inte går att konstatera bör avkriminaliseras så att samhällets resurser i stället kan koncentreras till att beivra allvarligare överträdelser. Regeringens förslag innebär att en mängd slags förseelser avkriminaliseras för att kontrollmyndigheterna ska kunna adressera dessa med sanktionsavgifter. Kontrollmyndigheterna bör här tydligt vägledas att, med hänsyn tagen till förseelsens allvarlighetsgrad och det eventuella lidandet hos de aktuella djuren, främst bruka kontrollverktyg som främjar regelefterlevnad. Framåtsyftande och stödjande kontroll bör anses vara det främsta redskapet för att främja en god djurhållning. En återkommande signal från djurhållarna är tyvärr att man i dag inte upplever detta från kontrollmyndigheterna. I stället uppmärksammas brister i likvärdighet, objektivitet, kompetens och rättssäkerhet, vilket också ger svag tillit och svagt förtroende för de myndigheter som verkar på djurskyddsområdet.

Avslutningsvis förordar jag och mitt parti att sanktionsavgifter endast ska begränsas till administrativa överträdelser av enklare karaktär.

3. Sanktionsavgifternas storlek, punkt 4 (KD)

av Magnus Oscarsson (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:4246 av Magnus Oscarsson m.fl. (KD) yrkande 3.

Ställningstagande

Jag och mitt parti anser att sådana mindre allvarliga överträdelser av administrativa bestämmelser som nu blir föremål för sanktionsväxling motiverar ett lägre spann för sanktionsavgifter än det på mellan 1 000 och 100 000 kronor som föreslås i propositionen.

4. Uppföljning och utvärdering av den nya lagstiftningen, punkt 5 (M, SD)

av Jessica Rosencrantz (M), John Widegren (M), Betty Malmberg (M), Martin Kinnunen (SD), Staffan Eklöf (SD) och Yasmine Eriksson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2021/22:4242 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M).

Ställningstagande

Vi välkomnar de lagförslag som presenteras i propositionen eftersom vi anser att ett gott djurskydd är viktigt och att brott mot djur ska leda till påföljder. Vi ser dock några problem med genomförandet av den lagstiftning som redan gäller, varför vi vill säkerställa att så inte blir fallet om riksdagen godkänner propositionens förslag.

I dag bemöts enskilda djurägare olika beroende på var de bor och/eller är verksamma. En kontroll som genomförs av länsstyrelserna kan få ett annat utfall i norr än vad den får i söder. Denna rättsosäkerhet är allvarlig, bl.a. eftersom upprepade förelägganden kan leda till djurförbud med långtgående konsekvenser för den som livnär sig på djurhållning. Det bör därför säkerställas att lagstiftningen tolkas och tillämpas på samma sätt i hela landet. Vi anser därtill att det för att upprätthålla rättssäkerheten bör vara möjligt att byta myndighetskontakt när dialogen inte fungerar. Detta har vårt parti föreslagit när det gäller miljötillståndprocesser inom jordbruket, och motsvarande möjlighet bör finnas när det gäller djurskyddskontroller. Denna möjlighet måste utformas på ett sätt som inte äventyrar djurskyddet. Det är också viktigt att det finns tillräcklig kapacitet i rättsväsendet. Om myndigheter påpekar brister som kan innebära brott måste det finnas kapacitet hos t.ex. polisen att hantera detta. Finns inte sådan kapacitet spelar lagstiftningens kvalitet inte någon roll.

Vi anser att effekterna av den nya lagstiftningen ska följas upp efter två år och därefter utvärderas efter fem år, bl.a. med anledning av det ovan anförda om rättssäkerhet för den enskilde. Därtill behöver det säkerställas att lagen de facto skyddar djuren i den utsträckning som det är tänkt. Med en sådan uppföljning och utvärdering kan det säkerställas att lagstiftningen fyller sin funktion och att den varken försvårar för den enskilde eller drabbar djur i negativ bemärkelse. Utvärderingen bör bl.a. undersöka just frågan om huruvida den nya lagstiftningen har genomförts likvärdigt i hela landet. Utvärderingen bör även undersöka hur lagstiftningen påverkar forskning och djurförsök. Human användning av försöksdjur inom forskningen ska inte kategoriseras som djurplågeri i lagens mening.

Särskilt yttrande

Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem (MP)

Maria Gardfjell (MP) anför:

Det är mycket glädjande och verkligen på tiden att det blir en förändring kring hur vi ser på våld mot djur eller vanvård av djur. Straffskalan speglar i dagsläget inte alls hur de flesta av oss som bor i Sverige ser på djur och inte heller den kunskap vi i dag har om djuren. Med denna förändring blir det bättre. Mycket ny forskning kring djur har kommit de senaste årtiondena och fler lagtexter kommer att behöva förändras om vi ska svara upp mot den nya kunskapen vi i dag har om djur och hur djur känner. I dag är påföljderna för de allvarligare fallen av djurplågeribrott inte proportionerliga i förhållande till brottens allvar, och straffnivån för dessa måste höjas. Vi välkomnar alltså denna proposition, men ser några brister i den som den nu föreslås.

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. Utredaren ansåg att brott som hade medfört eller kunnat medföra betydande ekonomisk vinning för gärningsmannen 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.

Utredningen var i betänkandet mycket utförlig om denna grund eftersom vissa fall av allvarlig vanvård blir svåra att förstå om man saknar insikt om varför den uppstår och dessutom, som utredningen underströk, att vanvården riskerar att förvärras över tid. Utredningen uttalade: ”Att handla på det sättet torde nämligen vara bland det mest otillbörliga sätten på vilka man kan utsätta djur för lidande. Det finns också en överhängande risk för att djur utsätts för långvarigt eller annars allvarligt lidande i dessa fall eftersom gärningsmannen kan göra större kostnadsbesparingar ju längre missförhållandena pågår eller ju mer han eller hon frångår en god djurhållning.”

Av utredningens praxisgenomgång framgår att 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 allvarligare fallen av djurplågeri.

I utredningen som ligger till grund för propositionen och i lagrådsremissen fanns det, enligt ovanstående resonemang, en punkt som löd: ”Vid bedömning av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen (...) 3. har begåtts i syfte att nå ekonomiska fördelar.” Punkten är borttagen i den proposition som vi nu har att ta ställning till. Den skulle absolut ha kunnat omformuleras till ”om gärningen inneburit betydande ekonomiska fördelar för gärningspersonen” som Hovrätten för Västra Sverige föreslog, men att i stället ta bort den helt gör ju att domstolarna inte kan använda sig av denna grund alls i bedömningen av brottet, vilket vi ser som mycket olyckligt. Att den borde funnits kvar, om än omformulerad, vill vi vara tydliga med att vi anser.

Det är också mycket olyckligt att man inte inkluderat systematiskt våld mot familjedjur som ofta är en del i kvinnofridskränkning och fridskränkning. Genom hela processen av framtagandet av lagförslaget är det många som har påtalat behovet av att det införs, eftersom forskning länge har påvisat att det finns en stark koppling mellan våld mot djur och våld mot kvinnor och barn i nära relationer. I relationer där djur hålls som gisslan och blir utsatta för såväl fysiskt som psykiskt lidande i syfte att skada, skrämja eller hota den person mot vilken våldet är riktat, bedöms inte djurens lidande om det blir en rättsprocess på grund av kvinnofridsbrott. Det är självklart ett problem. I Sverige har vi inte tagit detta på tillräckligt stort allvar. Vissa länsstyrelser arbetar aktivt med frågan och hade fått ytterligare ett verktyg i arbetet om våld mot djur som utförs i syfte att skada, skrämja eller hota någon annan hade inkluderats som kvalifikationsgrund. Länsstyrelsen i Västmanland har under en längre tid arbetat mycket aktivt med frågan och visat att om man kombinerar arbetet mot våld mot djur med arbetet mot våld i nära relation kan man skydda och rädda människoliv.

I propositionen Förstärkt straffrättsligt skydd vid grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning (prop. 2012/13:108) skrev regeringen att arbetet med att förebygga och bekämpa brott i nära relationer har mycket hög prioritet och måste bedrivas på bred front, och man poängterade ”Som ett led i arbetet med att förebygga och bekämpa brott i nära relationer är det därför nödvändigt att säkerställa att det straffrättsliga skyddet är starkt”.

Av ovanstående anledningar anser vi därför att propositionen även borde ha innehållit en kvalifikationsgrund för grovt djurplågeri, dvs. att brottet ska anses som grovt om syftet med gärningen varit att skada, skrämja eller hota någon annan.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2021/22:18 Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem :

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

Följdmotionerna

2021/22:4242 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den nya lagen ska följas upp efter två år och utvärderas efter fem år och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:4246 av Magnus Oscarsson m.fl. (KD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att de förseelser som avses avkriminaliseras främst bör adresseras genom kontrollverktyg som främjar regelefterlevnad snarare än straff och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att sanktionsavgifter vid införande bör begränsas till enklare förseelser av administrativ karaktär och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att spannet för sanktionsavgifter bör justeras ned till att motsvara förseelser av administrativ karaktär och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2021/22

2021/22:993 av Richard Jomshof (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa brottet grovt djurplågeri med enbart fängelse i straffskalan och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:2457 av Yasmine Eriksson m.fl. (SD):

17. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om införandet av grovt djurplågeri på straffskalan och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:3430 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M):

9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa ett grovt djurplågeribrott för de allvarligaste typerna av djurplågeri och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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 lidande 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 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 överträdelsena 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

betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

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
Försvarmakten****6 i §**

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

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 §

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 överträdelse som har skett före ikraftträdandet.