

2022-06-29

n.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss från Näringsdepartementet gällande Statens jordbruksverks rapport Uppdraget att föreslå vilka bestämmelser på djurskyddsområdet som bör omfattas av ett nytt sanktionssystem samt Näringsdepartementets promemoria Skyldighet att lämna uppgifter till Transportstyrelsen om sanktionsavgifter som avser överträdelser av djurtransportförordningen

Sammanfattning

SLU anser att de artiklar och paragrafer som valts ut för sanktionsväxling är lätta för myndigheten att kontrollera, dvs. det kommer vara tydligt huruvida en överträdelse skett eller ej. Dock finns det vissa artiklar och paragrafer som SLU anser är direkt olämpliga att sanktionsväxla då brister på dessa punkter kan få betydande effekter på djurskyddet. När det finns risk för att djur far illa och kan orsakas direkt lidande till följd av avvikelser så anser SLU att sanktionsväxling inte bör ske. Detta gäller främst föreskrifter om slakt och avlivning, vissa frågor kring transporter samt försöksdjur, men även en del andra paragrafer.

Det finns även en risk att man sanktionsväxlar allt som går och inte det som är lämpligast efter noga övervägande. Det verkar som om man vill sanktionsväxla allt som innebär administration och journalföring för djurhållare/företagare, dvs. sådant som är lätt att kontrollera – finns dokumentationen eller finns det inte? Det är bra att det är just det som är tydligt som sanktionsväxlas eftersom det inte får finnas någon tvekan om en överträdelse skett och av vem. Frågan är om alla dessa behövs, dvs. är det rimligt att allt detta ska sanktionsväxlas?

Jordbruksverket har gjort bedömningen att förslaget inte kommer att leda till några negativa konsekvenser för djurhållarna. SLU ifrågasätter detta och anser att det behövs en tydlig uppföljning för att kunna göra den bedömningen.

Generella synpunkter

SLU avstyrker Jordbruksverkets förslag om att sanktionsväxla föreskrifter som reglerar krav på kompetensbevis. Det föreslås att avsaknad av kompetensbevis i samband med transport och slakt är bestämmelser som är lämpliga att sanktionsväxla och därmed ses som mindre allvarliga att bryta mot. SLU anser att en av de viktigaste förebyggande åtgärder man kan vidta för att säkerställa ett gott djurskydd och en god djurvälstånd är att de som hanterar djur har erforderlig kompetens. Även om det påstås att det inte är själva avsaknaden av kompetensen som sanktionsväxlas så borde det föreligga en stor risk att den som inte har kompetensbevis också saknar kunskap att hantera djuren. Att bristande kompetens inte ska ses som så allvarligt står också i strid med djurskyddslagens intentioner (SFS 2018:1192) där det i 2 kap. 3 § finns ett nyligen infört kompetenskrav. I propositionen till djurskyddslagen framhålls även vikten av kompetens för att upprätthålla god djurvälstånd och avhjälpa välfärdsproblem (prop. 2017/18:147). SLU anser att god kompetens är en grundbult för ett gott djurskydd, inte minst när djuren ska avlivas, då brister i hanteringen kan leda till gravt lidande.

Vidare menar SLU att föreskrifter som har betydelse för det förebyggande djurskyddsarbetet och/eller för möjliggörande av offentlig kontroll, så som anmälan inför godkännande av anläggning för offentlig förevisning eller dokumenterade slutpunkter för djurförsök inte lämpar sig för sanktionsväxling, då detta kan få betydande effekter på djurens välfärd.

Att man sanktionsväxlar enbart det som är administrativt gör att detta system slår väldigt olika mellan djurslag och olika typer av verksamheter. SLU kan även konstatera att det enbart föreslås sanktionsväxlingar avseende dokumentationskrav (dessa är lättast att kontrollera). Regeringen har dock sedan länge ett mål om minskad administrativ börda för företagen. Även om nu dessa dokumentationskrav avkriminaliseras så kan det upplevas som att man drabbas hårdare än innan om man inte följer dessa regler (eftersom brott mot dessa regler sällan lett till åtgärder från myndigheternas sida). D.v.s. hur står sig sanktionsavgifterna på dokumentationskraven mot regeringens målsättning om minskad administrativ börda?

Det som föreslås sanktionsväxlas är sådana regler som ses som mindre allvarliga. Hur en sanktionsavgift definieras rent juridiskt behöver dock inte överensstämma med upplevelsen av densamma. Det är möjligt att avkriminaliseringen av regler och införandet av sanktionsavgifter i praktiken upplevs som att lagstiftningens ”straff” har skärpts eftersom en överträdelse ger en omedelbar kännbar konsekvens. Det konstateras även i Jordbruksverkets rapport att ”Den [sanktionsväxlingen] kan utgöra ett mer konkret hot om påföljd om reglerna inte följs” (s. 3). I en studie om dansk djurskyddskontroll framkom det att just detta med risken för ekonomiska konsekvenser är avskräckande (i detta fall rörde det tvärvillkor), och något som bidrog till en mer negativ inställning till djurskyddskontrollen (Anneberg, 2012). Liknande resultat fås nu i en svensk studie

kring hur mjölkbönder upplever djurskyddskontrollen, d.v.s. dels att risken för avdrag på EU-stöden är avskräckande och en motivator till att följa lagstiftningen men även något som riskerar stressa de redan ekonomiskt pressade lantbrukarna och därmed kan påverka inställningen till kontrollen (Lundmark Hedman 2022, ännu opublicerad data). Resultat likt detta kan å ena sidan indikera att ekonomiska sanktioner är effektiva, å andra sidan att djurskyddslagstiftningen och dess kontroller kanske ses som mer ”besvärande”. I Norge har man infört sanktionsavgifter på djurskyddssidan som inte fallit så väl ut (Gezelius, 2019).

SLU erfar att det förekommer att åtalsanmälningar kring överträdelser av djurskyddslagstiftningen läggs ned på grund av att preskriptionstiden överskrids. För föreskriftsbrott är preskriptionstiden endast två år. Med sanktionsavgifter istället så är det möjligt att fler mindre överträdelser får kännbara konsekvenser, något som också kan upplevas som ”strängare” fast det egentligen är det motsatta.

Även om de summor som föreslås som sanktionsavgifter är relativt blygsamma så kan de jämföras med de bötesbelopp som utdelas för brott mot djurskyddslagen och djurplågeri. Dessa är ofta på endast ett fåtal tusen kronor. T.ex. 1500 kr i dagsböter för brott mot djurskyddslagen för att ha övergett två katter (Mål nr: B 1458-22, Värmlands tingsrätt), 2800 kr i dagsböter för brott mot djurskyddslagen för att ha brutit mot ett djurförbud (Mål nr: B 213-21, Kalmar tingsrätt), 4000 kr för djurplågeri för att sjuka hundar inte fått erforderlig vård (Mål nr: B 4844-21, Lunds tingsrätt), 1500 kr för djurplågeri för att ha lämnat hund instängd i bil en solig sommardag (Mål nr: B 17833-20, Göteborgs tingsrätt). Dessa brott torde ju ses som betydligt mer allvarliga, jämfört med de sanktionsavgifter som ska tas ut när en avkriminaliserad (mindre allvarlig) regel inte efterlevs. Här kanske det dock är bötesbeloppens storlek vid brott mot djurskyddslagen eller vid djurplågeri som borde ifrågasättas istället för de föreslagna sanktionsavgifterna.

Jordbruksverket föreslår att om en cirkus brister i sin journalföring över djuren ska det vara av ”större allvar”. Det har man gjort med bedömningen att djur i cirkus används på ett sådant sätt att skadefrekvensen kan vara relativt hög. Här saknar vi en referens till detta påstående. Särskilt eftersom Jordbruksverket sedan föreslår att likande journalföring för försöksdjuren ska ses som ”mindre allvar”. Det kan ju tolkas som att en bedömning gjorts om att försöksdjuren är utsatt för mindre skaderisk än cirkusdjuren, trots att försöksdjuren är den djurgrupp som får utsättas för lidande (då en etisk nämnd ansett att nyttan med försöket är större).

SLU anser vidare att det är viktigt med vägledning till länsstyrelserna hur sanktionsavgiften ska beräknas.

Slutligen kan vi konstatera att flera av de bestämmelser som föreslås sanktionsväxlas är EU-bestämmelser. Sverige får inte sanktionsväxla regler i svenska djurskyddslagen, men får vi sanktionsväxla, dvs. avkriminalisera, EU-bestämmelser?

Specifika synpunkter

Sid 2. Jordbruksverket skriver *"Vidare föreslås att avgiften ska fördubblas vid upprepade eller pågående överträdelser som inte upphör trots ålagd sanktionsavgift."* Vem kontrollerar det, och hur lång tid efter?

Sid 2. Jordbruksverket skriver *"Redovisningen av uppdraget ska också innehålla en analys av de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av förslagen samt författningsförslag."* SLU undrar hur detta påverkar arbetsmiljön för t.ex. transportörer? Wilhelmsson (2022) har beskrivit i sin avhandling att just gristransportörer styrs av många olika regelverk, vilket tydligt påverkar deras psykosociala arbetsmiljö. Regelverken går inte alltid hand i hand, utan ibland krävs det att man följer ett regelverk och bryter mot ett annat. Detta måste tas i beaktande.

Sid 3. Jordbruksverket skriver *"Syftet med en sådan sanktionsavgift är att få till en snabbare och effektivare hantering av mindre allvarliga överträdelser som lätt kan konstateras av kontrollmyndigheten utan att någon ingående bedömning eller granskning behöver göras."* SLU håller med om att det kommer att gå snabbare.

Sid 3. Jordbruksverket skriver *"Om mindre överträdelser av t.ex. krav på journalföring anmäls till åtal idag har dessa ofta låg prioritet hos polis och åklagare. Utredningstiderna kan då bli långa och anmälningar riskerar bli preskriberade. Detta kan leda till att respekten för djurskyddsbestämmelserna urholkas om djurhållaren uppfattar att överträdelser kan begås utan risk för sanktion. En sanktionsväxling kan därför vara effektivare för att beivra dessa överträdelser."* SLU undrar över om man ska införa sanktionsväxling bara för att åklagare och polis inte har tillräckliga resurser?

1. Sanktionsavgift för den som bryter mot bestämmelser i transportförordningen
Artikel 4 sid 8. SLU tillstyrker.
Artikel 5.1 sid 8. SLU tillstyrker. Det är viktigt att sanktionsavgift inte åläggs transportör. Dessa har många regelverk att förhålla sig till, vilket kan skapa stress och påverkan på psykosocial arbetsmiljö (Wilhelmsson 2022).
Artikel 6.1 sid 9. SLU avstyrker, se Art. 6.5.
Artikel 6.8 sid 9. SLU tillstyrker. Möjligen bör detta betraktas som större allvar då en avsaknad av dokumentation på att fordonet är godkänt kan innebära att det inte är besiktigt och ev. kan utgöra en risk för djurvälståndet.
Artikel 6.5 sid 9. SLU avstyrker. SLU anser inte att denna artikel bör falla inom ramen för sanktioner, men anser att det är skillnad på att inte kunna visa upp ett kompetensbevis i stunden jämfört med att inte alls inneha ett kompetensbevis. Att inte inneha ett kompetensbevis och därmed inte den utbildning som krävs för att få transportera djur anser SLU vara en större avvikelse som inte lämpar sig för en påföljd i form av sanktionsavgift. Om ett kompetensbevis finns och kan visas upp för kontrollmyndigheten inom en t.ex. vecka skulle det kunna fall inom ramen för sanktionsavgift.
Artikel 5.2 sid 9. SLU tillstyrker.
Artikel 6.2 sid 10. SLU tillstyrker.

Artikel 6.9 sid 10. SLU avstyrker då det kan finnas ekonomiska incitament att inte följa denna artikel även om sanktionsavgift införs. SLU föreslår att även fjäderfä bör omfattas av denna bestämmelse.

Artikel 7 sid 10. SLU anser att en avvikelse från artikel 7 kan medföra alltför stora djurvälfrädrisker med risk för lidande för djuren. Vi vet även att långa transporter i sig innebär en stor risk och att då använda sig av icke godkända transporter är direkt olämpligt och utgör en allvarlig brist. SLU är därför ytterst tveksam till att brott mot denna artikel ska falla inom ramen för sanktionsavgifter. SLU undrar om det finns något centralt arkiv där kontrollmyndigheten kan kontrollera att transportmedel som används för långa transporter är godkända?

2. Sanktionsavgifter för den som bryter mot bestämmelser i slakt- och avlivningsförordningen.

Artikel 7.2 sid 11. SLU avstyrker. SLU anser att detta är mycket allvarlig brist som kan innebära stora risker för lidande hos de djur som ska avlivas och att djur slaktas utan fullgod bedövning att denna därför inte lämpar sig för sanktionsavgifter.

Artikel 17.4 sid 11. SLU anser att detta är en så pass allvarlig brist att den inte lämpar sig för sanktionsavgifter. Möjligen kan det vara effektivt med en sanktionsavgift för att få slakteriet att utse en djurskyddsansvarig så snabbt som möjligt. Om de inte gör det omgående drabbas slakteriet av ökade sanktionsavgifter, vilket sätter ökad ekonomisk press på företaget.

Artikel 7.3 sid 11. SLU avstyrker. Se Artikel 7.2 där endast de som innehar kompetensbevis för slakt får utföra slakt.

Artikel 17.1 sid 12. SLU anser att detta är en så pass allvarlig brist att den inte lämpar sig för sanktionsavgifter. Se kommentarer till Artikel 17.4.

3. Sanktionsavgift för den som inte uppfyller krav på att lämna information om djur vid försäljning eller annan överlåtelse.

3 kap. 1 § sid 12. SLU tillstyrker.

3 kap. 2 § sid 12. SLU tillstyrker. SLU vill dock påpeka att ett faktablad bör kvalitetsgranskas innan det används. Ett tidigare examensarbete visar att faktablad inte uppfyller de krav som bör ställas på informationen som ska komma djurägare till del (Westfelt, 2009).

3 kap. 3 § sid 13. SLU tillstyrker.

3 kap. 3 § sid 13. Jordbruksverket skriver "Punkt 15 i faktabladet kan utgå om säljaren anser att det inte finns särskilda sjukdomar som djurarten kan vara särskilt utsatt för." SLU anser att texten "om säljaren inte anser" inte är acceptabel. Här måste vedertagen kunskap gälla. Alla djur som hålls av människor får sjukdomar som orsakas av hur vi håller djuren.

3 kap. 4 § sid 13. SLU tillstyrker.

4. Sanktionsavgift för den som inte uppfyller djurskyddskrav vid förevisning av djur på cirkus.

Yttrande över remiss från Näringsdepartementet gällande Statens jordbruksverks rapport Uppdraget att föreslå vilka bestämmelser på djurskyddsområdet som bör omfattas av ett nytt sanktionssystem samt Näringsdepartementets promemoria Skyldighet att lämna uppgifter till Transportstyrelsen om sanktionsavgifter som avser överträdelse av djurtransportförordningen

1 kap. 10 § sid 13. SLU tillstyrker.

1 kap. 12 § sid 14. SLU tillstyrker. Se dock kommentar ovan kring bedömningen att ingen journalföring för cirkusar ses som ”större allvar” medan motsvarande för försöksdjur ses som ”mindre allvar”

5. Sanktionsavgift för den som inte uppfyller krav på godkännande av djurparker eller liknande anläggningar.

1 kap. 6 § sid 14. SLU avstyrker. SLU anser inte att denna paragraf lämpar sig för sanktionsväxling då anmälan är en grund för godkännande av anläggningen och då detta är ett viktigt förebyggande djurskyddsarbete och en förutsättning för att länsstyrelsen ska kunna kontrollera anläggningen och de arter som hålls där. SLU undrar vad ”*eventuell zoolog*” betyder i det här fallet? En djurpark som visar vilda djur offentligt ska alltid ha en zoolog knuten till sig som är ansvarig för djuren.

6. Sanktionsavgift för den som inte uppfyller krav på uppfödning, förvaring, tillhandahållande eller användning av försöksdjur.

11 kap. 1 § sid 16. SLU avstyrker. Slutpunkt/avbrytningspunkt bör alla som deltar i försöket känna till och det är av största vikt för att inte riskera ett onödigt lidande utöver vad som medges i tillståndet förförsöket. Att inte ha fastställt en sådan är av betydande risk för djurens välfärd. SLU anser därför inte att denna paragraf är lämplig för sanktionsväxling.

16 kap. 3 § sid 16. SLU tillstyrker.

5 kap. 8 § sid 17. SLU tillstyrker men är fundersam kring hur en beräkning av sanktionen ska göras när det gäller ett DO och till vem sanktionsavgiften ska ställas när DO ligger inom annan verksamhet.

8 kap. 4 § sid 17. SLU tillstyrker.

8 kap. 6 § punkter 2-3 sid 17. SLU tillstyrker.

8 kap. 7 § sid 18. SLU tillstyrker.

8 kap. 8 § sid 18. SLU tillstyrker.

8 kap. 9 § sid 18. SLU tillstyrker.

8 kap. 11 § sid 19. SLU tillstyrker.

9 kap. 2 § sid 19. SLU tillstyrker.

Sid. 19-29 Sanktionsavgiftens storlek och grunder för differentiering är väl beskrivna och här har SLU inga synpunkter.

Promemorian ”Skyldighet att lämna uppgifter till Transportstyrelsen om sanktionsavgifter som avser överträdelse av djurtransportförordningen är kopplad till Jordbruksverkets rapport. SLU anser att det är bra att förordning om ändring i djurskyddsförordningen och förordningen om djurskyddskontrollregister tas samtidigt som bestämmelserna om ett nytt sanktionsavgiftssystem tas.

Yttrande över remiss från Näringsdepartementet gällande Statens jordbruksverks rapport Uppdraget att föreslå vilka bestämmelser på djurskyddsområdet som bör omfattas av ett nytt sanktionssystem samt Näringsdepartementets promemoria Skyldighet att lämna uppgifter till Transportstyrelsen om sanktionsavgifter som avser överträdelser av djurtransportförordningen

Referenser

Anneberg I, Vaarst M & Sørensen JT. 2012. The experience of animal welfare inspections as perceived by Danish livestock farmers: A qualitative research approach. *Livestock Science* 147, 49-58.

Gezelius SS. 2019. Forvaltningen som lovhåndhever: Legitimitet, virkemiddelbruk og styringsevne. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 3, 53-75.

Westfelt, E. 2009. Granskning av faktablad om leopardgecko (*Eublepharis macularis*) och skäggagam (*Pogona* ssp.) som distribueras i djuraffärer i Sverige.. Grundnivå, G2E. Skara: SLU, Institutionen för husdjurens miljö och hälsa (HMH).
<https://stud.epsilon.slu.se/758/>

Wilhelmsson, S. 2022. There is no time to rush. Doktorsavhandling SLU.
<https://pub.epsilon.slu.se/27923/>

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av vicedekan Lena Lidfors efter föredragning av koordinator Linda Ferngren. Innehållet har utarbetats av kvalificerad handläggare Elina Åsbjer vid Nationellt centrum för djurvälstånd, universitetslektor Maria Andersson, adjunkt Frida Lundmark Hedman och professor Lena Lidfors vid institutionen för husdjurens miljö och hälsa.

Lena Lidfors

Linda Ferngren