

## LAGRÅDET

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 djurskyddssynpunkt. Om det inte anses finnas möjlighet att överväga frågan i detta lagstiftningsärende bör den övervägas i annat lämpligt sammanhang.

#### 10 kap. 6 b §

Ett syfte med förslagen i lagrådsremissen är att åstadkomma att mindre allvarliga överträdelser av djurskyddslagstiftningen ska hanteras snabbt och ändamålsenligt. Därför föreslås att dessa mindre allvarliga överträdelser 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 överträdelser 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.

#### 11 kap. 4 §

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.