

Näringsdepartementet
Rättssekretariatet, Rättssakkunnig
Charlotta Nyhlén

Via e-post: n.remissvar@regeringskansliet.se; charlotta.nyhlen@regeringskansliet.se

Stockholm
2022-07-08

Ert dnr
N2022/00845

Vårt dnr
2022/049

Remissvar angående SJVs 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

Näringslivets Regelnämnd NNR har beretts tillfälle att avge yttrande över ovan nämnd remiss och anför följande;

Bakgrund

Regeringen har uppdragit åt Jordbruksverket att föreslå vilka bestämmelser på området djurskydd som bör omfattas av ett sanktionsavgiftssystem. I uppdraget ingår även att föreslå sanktionsavgifternas storlek och grunder för differentiering av avgifterna utifrån den ekonomiska förmågan hos den som ska påföras en avgift. Vidare ska Jordbruksverket föreslå storleken på och den närmare regleringen för förhöjda avgifter som ska kunna tas ut av den som inte upphör med en överträdelse eller som upprepar en överträdelse efter att ha påförts en sanktionsavgift.

Bedömningen av vilka bestämmelser som bör omfattas av sanktionsavgiftssystemet ska ha sin utgångspunkt i förslaget i propositionen 2021/22:18 Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. Utifrån detta ska det införas i djurskyddslagen (2018:1192) ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter. Bedömningen av lämpliga bestämmelser ska göras utifrån de allmänna överväganden som redovisas i propositionen när det gäller vilken typ av bestämmelser som bör ingå i ett sanktionsavgiftssystem. Redovisningen av uppdraget ska också innehålla en analys av de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av förslagen samt författningsförslag.

I remissunderlagen föreslås också en ny bestämmelse i djurskyddsförordningen (2019:66) som säkerställer att Transportstyrelsen informeras när länsstyrelsen beslutar, ändrar eller upphäver sanktionsavgifter som avser överträdelser av rådets Djurtransportförordning.

Utgångspunkt

NNR vill inledningsvis påminna om att det övergripande målet med sanktioner är regelefterlevnad. Forskning och beprövad erfarenhet har visat att risken att bli upptäckt, straff och sanktioner inte har önskvärd effekt på de fel som begås oavsiktligt, vilket är det absolut vanligaste. Däremot är det känt att rådgivning är mer effektivt än sanktion för att nå regelefterlevnad, särskilt i de fall då fel begås oavsiktligt. En viktig grundinställning i framtagandet av remissunderlagen måste därför vara att ett bra resultat för myndigheter på djurskyddsområdet inte är att hitta så många fel som möjligt utan att hjälpa till så att djurhållarna kan göra rätt. NNR har i sitt arbete med kommunal regeltillämpning på flera olika områden (dock inte djurskydd då det numera ligger på regional nivå) kunnat bekräfta att en dialogriktad myndighetsutövning är mer framgångsrik än med fokus på att finna fel (www.kommungranskning.se). NNR vill i detta sammanhang också hänvisa till Transportstyrelsens erfarenheter av användning av sanktionsavgifter för brott mot reglerna för kör- och vilotider. Transportföretagen konstaterar i en rapport från 2019 (https://www.transportforetagen.se/globalassets/rapporter/ba/effektivare-tillsyn_rapport.pdf?ts=8d9bf082faac480) att företagskontrollerna inte är effektiva och att det inte finns några toleransmarginaler i bedömningen samt att det ”lärande” momentet i tillsynen saknas. Som konsekvens av detta skriver rapportförfattarna ”Det finns en betydande risk att denna del av kontrollsystemet förlorar legitimitet i branschen”. NNR menar att andra myndigheters dyrt förvärvade erfarenheter av liknande sanktionssystem måste tas upp i konsekvensutredningen och relevanta slutsatser dras.

NNR saknar i Jordbruksverkets remisspromemoria resonemang kring hur frekvensen av oavsiktliga fel ska påverkas i positiv riktning genom de förslag om sanktioner som läggs fram. Remisspromemorian behöver kompletteras i detta avseende.

Konsekvenser

NNR uppfattar att förslaget innebär att en sanktionsavgift ska kunna beslutas utan att det behöver visas i det enskilda fallet att överträdelse har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet d.v.s. avgiftsskyldigheten baseras på ett strikt ansvar. Det föreslagna sanktionsavgiftssystemet innebär att kontrollmyndigheten själv kan besluta om en sanktion, i stället för att lämna ärendet vidare till polis eller åklagare. Enligt Jordbruksverket gör detta att systemet blir snabbare och att handläggningstiderna kortas väsentligt, vilket enligt utredningen får anses vara positivt för den enskilde. Samtidigt har NNR förstått att det finns många djurägare som i många fall föredrar det straffrättsliga systemet framför det administrativa eftersom förtroendet för kontrollmyndigheterna generellt är lägre än för rättsväsendet. NNR saknar i promemorian en problematisering kring djurägarnas förtroende för kontrollmyndigheterna och frågan om upplevd rättssäkerhet.

NNR noterar i detta sammanhang också att det framgår av sanktionsavgiftsutredningen att kontrollmyndigheterna angivit att det inte är ovanligt enligt dagens regelverk att en förundersökning även i ”tydliga fall” läggs ned med hänvisning till att brott inte kan styrkas eller att gärningen bedöms som ringa, vilket uppges få till följd att kontrollmyndigheterna inte alltid anser det meningsfullt att anmäla överträdelser till åtal. Att ställa lägre beviskrav eller andra krav i ”tydliga fall” i en administrativ process jämfört med en straffrättslig process är enligt NNRs uppfattning problematiskt ur rättssäkerhetssynpunkt. Rättssäkerhetsfrågan behöver behandlas i underlagen för att konsekvenserna av förslagen ska kunna bedömas tillfredsställande. Rättssäkerhet för enskilda måste naturligtvis hållas högt även i ärenden om sanktionsavgifter.

NNR noterar att remissunderlagen helt fokuserar på sanktioner som styrmedel för att påverka regelefterlevnaden. NNR menar att Jordbruksverket i remissunderlagen också behöver ta upp alternativa styrmedel och beskriva konsekvenser för regelefterlevnaden av sådan användning. Detta handlar om att beskriva alternativen till sanktioner som styrmedel. NNR menar att en komplett konsekvensutredning behöver innehålla en beskrivning av alternativen. Alternativa styrmedel som behöver tas upp i detta sammanhang är exempelvis dialog, information/rådgivning, åtgärdsplaner, anmärkningar och förelägganden. Konsekvensutredningen behöver kompletteras i detta avseende.

Slutsats

NNR finner att remissunderlagens konsekvensutredning behöver kompletteras för att kunna utgöra en fullgod grund för beslut i ärendet.

Näringslivets Regelnämnd NNR

August Liljeqvist