

NOTAT



Til Miljø og Fødevareudvalget

J.nr. 2015-34-30-00025

Ref. inajo/vibst/skl

Den 19. januar 2016

Notat om høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af dyreværnsloven

Udkast til forslag til lov om ændring af dyreværnsloven (Strafskærpelse, påbuds- og forbudsordning, ophævelse af krav om tilladelse til æglægningsbure) har været i ekstern høring i perioden fra den 1. december 2015 til den 5. januar 2016.

Der er modtaget høringssvar fra følgende eksterne høringssparter:

Dansk Terrier Klub, Datatilsynet, Det Veterinære Sundhedsråd, Det Dyreetiske Råd, Dyrenes Beskyttelse, Dyreværnsrådet, Dyreværns-Organisationernes Samarbejds-Organisation (DOSO), Forbrugerrådet Tænk, International Transport Danmark (ITD), Landbrug & Fødevarer og SamMark.

Bemærkninger til lovforslaget

I det følgende gennemgås de væsentligste bemærkninger i høringssvarene, som vedrører emnerne i lovforslaget. De modtagne høringssvar har alene givet anledning til mindre præciseringer i lovbemærkningerne. Miljø- og Fødevareministeriets bemærkninger til høringssvarene er anført med kursiv.

Nogle høringssvar indeholder bemærkninger til emner eller forslag til ændringer af dyreværnsloven, som ikke indgår i dette lovforslag. Miljø- og Fødevareministeriet har noteret sig bemærkningerne til de emner, som ligger udenfor lovforslaget, men disse behandles ikke nærmere i dette notat.

Generelle bemærkninger

Dyreværnsrådet kan tilslutte sig lovforslaget og bemærker i den forbindelse, at rådet finder, at de foreslåede ændringer af dyreværnsloven er i overensstemmelse med de grundlæggende bestemmelser i dyreværnsloven (§§1-3). Dertil fremhæver rådet, at lovforslaget efter rådets opfattelse forventes at have begrænset positiv betydning for dyrevelfærden.

Strafskærpelse i grove dyreværns-sager

Dansk Terrier Klub finder det generelt positivt, at en ændring af loven fører til øget skærpelse af straffene i grove dyreværns-sager. Klubben mener, at der skal være stort fokus på at forhindre gentagelse af mishandling og grov uforsvarlig behandling af dyr, og derfor opfordrer Dansk Terrier Klub til, at loven i langt højere grad anvendes til at frakende borgere retten til at holde hund. Derudover finder klubben det særdeles vigtigt, at anvendelse af skærpet straf/påbud/forbud også anvendes i forbindelse med ulovligt erhvervsmæssigt opdræt og hundehandel, herunder illegal import af hvalpe og politiets internering af hunde, hvor disse lider fysisk og/eller mental skade. Endelig mener Dansk Terrier Klub fortsat, at det kræver en langt større indsats at sikre ansvarligt hundeejerskab i Danmark.

Det Dyreetiske Råd kan tilslutte sig, at straffen for overtrædelser af dyreværnsloven skærpes. Rådet peger videre på, at der af forebyggelseshensyn også bør være fokus på i højere grad, og især ved

gentagelsestilfælde, at bruge muligheden for frakendelse af retten til at holde dyr i begrænsede perioder eller i grove tilfælde for altid. Rådet henleder samtidig opmærksomheden på, at der kan være mange forskellige årsager til overtrædelser af dyreværnsloven. For nogle forhold kan der være behov for oplysningskampagner for at forebygge overtrædelser, der typisk skyldes uvidenhed, og i visse tilfælde kan der være behov for støttende tiltag vedrørende sociale omstændigheder, hvor der er risiko for, at dyr lider overlast. Rådet mener således, at skærper af straf ikke kan stå alene.

Dyrenes Beskyttelse vurderer, at en skærpe af strafferammen både vil have en forebyggende og derved forbedrende effekt på dyrevelfærden samt virke styrkende på borgernes retsbevidsthed. Foreningen er dog af den opfattelse, at den forventede effekt af ændringerne kan blive endnu større, såfremt strafferammen udnyttes bedre end tilfældet er i dag. Foreningen udtrykker bekymring for, at såvel anklagemyndighedens som domstolenes traditionelle manglende udnyttelse af de eksisterende strafferammer vil virke reducerende på de ønskede forbedringer. Ud over en skærpe af strafferammen ønsker foreningen derfor, at lovforslaget indeholder en strengere vurdering af den enkelte sags grovhed med særlig vægt på den del, der omhandler frakendelse af retten til at holde dyr. Hvis en sigtelse indeholder et krav om rettighedsfrakendelse, ønsker Dyrenes Beskyttelse, at ordet ”kan” erstattes med ”skal” i § 29, stk. 3. Desuden ønsker Dyrenes Beskyttelse – på dyrenes vegne – at få partsstatus og klageret i forhold til myndighedsafgørelser truffet med hjemmel i dyreværnsloven, at der indføres en lovfastsat frist for, hvor længe dyr kan være ”beslaglagt”, og for længden af sagsbehandlingstiderne hos anklagemyndigheden og Det Veterinære Sundhedsråd.

DOSO er positive over for de foreslåede skærper i sager om mishandling af dyr og grovere uforsvarlig behandling af dyr, både hvad angår bødestørrelser og varigheden af fængselsstraffe. DOSO mener, at disse skærper både kan have en forebyggende effekt og øge befolkningens retsbevidsthed. DOSO foreslår også, at man i langt højere grad benytter sig af muligheden for frakendelse af retten til at holde dyr, hvor man har en formodning om, at dyrene fortsat vil lide overlast. I den forbindelse foreslår DOSO, at gentagelsestilfælde af dyremishandling i alle tilfælde skal resultere i frakendelse af retten til at holde dyr for altid.

ITD er betænkelig ved ændringerne af strafferammen ud fra den overbevisning, at en øget strafferamme vil medføre en generel stigning i hårdhed ved udmåling af straffe. Der er ifølge ITD's mening ikke belæg for at antage, at hårdere straffe fører til færre eller mindre [grove] overtrædelser.

Landbrug & Fødevarer finder, at de foreslåede minimumsstrafpositioner for overtrædelser om dyrevelfærd i erhvervsforhold er uforholdsmæssigt store og desuden disproportionale i forhold til den økonomiske vinding og de incitamenteffekter, som strafpositionerne skal medvirke til at imødegå. Landbrug & Fødevarer påpeger, at 1. og 2. gangs overtrædelser har karakter af hændelser, der ikke bør sidestilles med systematisk overtrædelse, og derfor bør taksterne ikke forhøjes. Landbrug & Fødevarer giver udtryk for, at det kan overvejes, om der skal indføres en ny kategori for mere end to overtrædelser, hvilket vil have karakter af systematisk overtrædelse.

SamMark mener ikke, at der opnås positive resultater ved generelt at øge straffen for den handling, der i dag kan give et års fængsel til to års fængsel. Efter SamMarks opfattelse, har handlinger, der kan medføre straffe i det niveau, normalt baggrunde, som overhovedet ikke indkalkulerer forskellen mellem et og to års fængsel. SamMark bemærker desuden, at den eksisterende strafferamme dårligt nok er blevet anvendt hidtil ved strafudmåling, hvilket heller ikke giver baggrund for at forhøje maksgrænsen. SamMark er endvidere af den opfattelse, at de gældende bødetakster ikke bør skærpes, idet de nugældende takster er af en størrelse, som ifølge SamMark absolut giver den tilsigtede præventive virkning. Efter SamMarks opfattelse kan man eventuelt øge taksterne for så vidt angår ”systematisk planlagte” forseelser, såfremt det er muligt at isolere en sådan gruppe af forseelser. Endeligt fremhæver SamMark, at straf skal udmåles mere efter graden af forsætlighed end efter dyrets /dyrenes sum af ubehag/lidelse.

Miljø- og Fødevareministeriet bemærker, at baggrunden for forslaget om straffskærpelse i grove dyreværnsager (§ 28, stk. 1) er et ønske om, at strafudmålingen i højere grad kommer til at afspejle overtrædelsernes alvor/grovhed. Forslaget om skærpet straf omfatter alene sager om mishandling, grovere uforsvarlig behandling af dyr og gentagelsestilfælde af uforsvarlig behandling af dyr. Forslaget omfatter således ikke de mindre grove overtrædelser, som alene vurderes at være til væsentlig ulempe for dyret/dyrene eller første gang af uforsvarlig behandling af dyr.

For så vidt angår udnyttelsen af strafferammen bemærker ministeriet, at en ændring af strafferammen er en effektiv måde at få ny retspraksis på. Det gælder både, hvad angår bødestørrelser og længden af fængselsstraffe, og således at de fængselsstraffe, der fremover bliver idømt i sager om overgreb mod dyr, bliver yderligere differentieret ved, at der idømmes længere fængselsstraffe ved de grovere forhold, end tilfældet er i dag. Lovforslaget ændrer ikke ved bestemmelsen om, at det ved strafudmålingen skal betragtes som en skærpende omstændighed, at overtrædelsen er sket i forbindelse med udøvelse af erhverv.

Miljø- og Fødevareministeriet finder, at den foreslåede skærpelse af bødestrafen også bør slå igennem i sager i erhverv, hvorfor bødestørrelserne er foreslået skærpet både i og uden for erhverv. Dog ændres der ikke på bødestørrelserne for så vidt angår de sager om transport af dyr, som blev skærpet med lov nr. 530 af 6. juni 2007 om ændring af dyreværnsloven. Det er ministeriets opfattelse, at der som hidtil bør kunne stilles særlige krav til agtpågivenhed hos personer, der handler inden for deres erhverv.

Ministeriet finder endvidere, at det skal anses som en skærpende omstændighed, hvis der i sager inden for erhverv foreligger gentagne og eventuelt systematiske overtrædelser af dyreværnslovens § 28, stk. 1, 1. og 2. pkt., hvilket bør føre til en væsentlig højere bøde end de bødestørrelser, der er skitseret for andengangstilfælde i lovforslaget.

Miljø- og Fødevareministeriet bemærker, at lovforslaget ikke omfatter en ændring af dyreværnslovens § 29 om frakendelse af retten til at eje, bruge, passe eller slagte eller i det hele beskæftige sig personligt med dyr. Ministeriet har ikke på nuværende tidspunkt tilstrækkeligt grundlag til at foreslå bestemmelsen ændret (skærpet).

Erhvervsmæssig handel med og opdræt af hunde er særligt reguleret i bekendtgørelse nr. 1463 af 7. december 2015 om erhvervsmæssig handel med og opdræt af hunde samt hundepensioner og hundeeinternater, som i § 33 har en særlig strafbestemmelse. Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i dyreværnsloven. Lovforslagets bestemmelser om straffskærpelse omfatter alene forhold, der indebærer mishandling, grovere uforsvarlig behandling af dyr og gentagelsestilfælde af uforsvarlig behandling af dyr, som beskrevet i § 28, stk. 1, i dyreværnsloven. Politiets internering af hunde og de forhold, der er omfattet af Dansk Terrier Klubs 5 punkts plan har karakter af bemærkninger til emner eller forslag til ændringer af dyreværnsloven, som ikke indgår i dette lovforslag.

Påbuds- og forbudsordning

Dansk Terrier Klub finder det generelt positivt, at forslaget medfører mulighed for øget anvendelse af påbud og forbud, og udtaler sig udelukkende i forhold til deres interesse og kompetenceområde; hunde. Klubben finder det særdeles vigtigt, at påbud og forbud også anvendes i forbindelse med ulovligt erhvervsmæssigt opdræt af hunde og hundehandel, herunder illegal import af hvalpe, samt politiets internering af hunde, hvor disse lider fysisk og/eller mental skade.

Det Dyreetiske Råd kan tilslutte sig intentionerne i forslaget, fordi det, så vidt rådet vurderer, lægger op til både øget fleksibilitet og mulighed for forebyggelse. Rådet bemærker dog, at i tilfælde hvor der gives påbud eller forbud for at forhindre, at en kritisk situation opstår, da skal der også – så vidt det er muligt – være sikkerhed for, at der rent faktisk foreligger en konkret risiko for, at dyreværnsloven vil blive overtrådt, hvis forholdet ikke rettes.

Dyrenes Beskyttelse har ingen kommentarer til denne del af forslaget.

DOSO kan tilslutte sig denne del af forslaget.

Landbrug & Fødevarer finder det positivt, at det med den foreslåede hjemmel til at meddele forbud er hensigten at indføre et virkemiddel, der skal virke mindre indgribende og mere proportionalt for modtageren sammenlignet med et påbud, fordi det overlader valget af løsning til modtageren. Landbrug & Fødevarer hæfter sig ved, at der ikke er tale om en ændring af retstilstanden om, at meddelelse af påbud såvel som forbud i udgangspunktet skal ske skriftligt til den, der har ansvaret for dyret/dyrene, og at der med forslaget er tale om en præcisering af, at et påbud kan meddeles til andre end besætningsejeren, f.eks. en tilstedeværende repræsentant for besætningsejeren, eller andre, der i situationen håndterer dyrene. I den forbindelse opfordrer Landbrug & Fødevarer til, at det i lovtæksten præciseres, at et påbud eller forbud alene undtagelsesvist kan meddeles til en anden end den ansvarlige (besætningsejeren), fordi det ellers vil være en væsentlig forringelse af besætningsejerens retssikkerhed. Det er afgørende for Landbrug & Fødevarer, at loven indeholder et nødvendigheds- og væsentligheds-kriterium i relation til meddelelse af påbud til andre end den besætningsansvarlige i lighed med modellen i dyreværnslovens § 24 b, stk. 2, hvorefter kravet om skriftlighed og partshøring kan fraviges i det omfang, det er nødvendigt for at afværge en væsentlig lidelse for dyret. Landbrug & Fødevarer gør endvidere opmærksom på, at en ansat vil kunne komme i interessekonflikt/loyalitetkonflikt mellem på den ene side Fødevarestyrelsen og på den anden side arbejdsgiveren.

ITD opfordrer ligesom Landbrug & Fødevarer til, at det tydeliggøres i loven, at det kun er undtagelsesvist, at forbud og påbud kan rettes til andre end den ansvarlige for dyrene. ITD bemærker til eksemplet i bemærkningernes punkt 3.2 om indlædningskontroller i forbindelse med transport af dyr, at ITD flere gange i forbindelse med drøftelser om konstaterede overtrædelser ved vejkontroller er blevet informeret om, at dyrlægen ikke har til opgave at kontrollere arealkrav.

SamMark finder det rigtigt, at der i presserende tilfælde kan meddeles påbud/forbud til den, der i situationen håndterer dyrene og umiddelbart efter meddele det skriftligt til besætningsejeren eller tilsvarende/den ansvarlige. SamMark er enig i, at der skal kunne meddeles påbud på det tidspunkt, hvor den tilsynsførende på overbevisende måde kan sandsynliggøre, at der vil ske en overtrædelse, hvis det påtalte ikke ændres og er samtidig af den opfattelse, at dette emne allerede i praksis håndteres gennem dialog. SamMark fremhæver, at såfremt dialogen i disse tilfælde erstattes med et påbud bør det medføre et ansvar for kontrolmyndigheden, dersom en efterprøvelse af påbuddet viser, at påbuddet ikke var berettiget. SamMark nævner, at anvendelse af forbud, hvor det er praktisk, kan være mere acceptabelt end påbud, men at påbud under ansvar er den bedste løsningsform.

Miljø- og Fødevareministeriet bemærker, at det følger af det generelle proportionalitetsprincip, at den mindst mulige indgribende sanktion skal anvendes. Dette forudsætter naturligvis også, at der er grundlag for at meddele en sanktion, herunder påbud eller forbud. Ministeriet bemærker desuden, at meddelelse af påbud eller forbud er en forvaltningsretlig afgørelse, som skal være begrundet, og som altid kan påklages af besætningsejeren/den dyreansvarlige i overensstemmelse med forvaltningslovens regler.

Til bemærkningen fra SamMark om dialog kontra påbud, bemærker ministeriet, at også mange situationer fremadrettet vil blive løst ved dialog med den ansvarlige eller den ansatte, der er til stede på kontroltidspunktet, både når der er en overhængende risiko for, at reglerne vil blive overtrådt, samt når der er konstateret overtrædelse af reglerne.

I forhold til Landbrug & Fødevarers og ITDs bemærkninger om en præcisering i lovtæksten af, at et påbud eller forbud alene undtagelsesvist kan meddeles til en ansat, skal Miljø- og Fødevareministeriet bemærke, at et påbud eller forbud, jf. forvaltningsloven, i udgangspunktet skal meddeles skriftligt og efter forudgående partshøring, hvilket er gældende praksis for kontrollen i dag. Dette princip er desuden fremhævet i den gældende dyreværnslovs § 24 b, stk. 1, 2. og 3. pkt., og ændres ikke med lovforslaget. Det vil derfor som hidtil fremgå af § 24 b, stk. 2, at kravet om skriftlighed og forudgående partshøring kan fraviges i det omfang, det er nødvendigt

for at afværge en væsentlig lidelse for dyret. Ministeriet ser derfor ikke behov for at præcisere dette yderligere i lovtæksten. I lovforslagets bemærkninger præciseres det, at det bliver muligt at meddele påbud eller forbud til den, der repræsenterer besætningsejeren eller håndterer dyrene i forbindelse med kontrolbesøget, hvis besætningsejeren ikke selv er til stede ved kontrollen. Det forudsættes, at såfremt en ejer overlader ansvaret for pasning af dyr til en medarbejder, så er den ansatte instrueret og har fuldmagt til at handle i overensstemmelse med reglerne, og den ansatte straffes ikke personligt for ikke at efterkomme et påbud eller forbud.

I forhold til bemærkningerne fra Dansk Terrier Klub, gør Miljø- og Fødevareministeriet opmærksom på, at påbud og forbud efter de almindelige retningslinjer også gælder for situationer om erhvervsmæssigt opdræt og handel med hunde, hvis der samtidig er tale om en overtrædelse af dyreværnslovens bestemmelser.

Til bemærkningen fra ITD vedrørende indladningskontroller kan ministeriet bekræfte, at det er korrekt, at arealkrav ikke i alle tilfælde kontrolleres aktivt, men den tilsynsførende dyrlæge vil være forpligtet til at skride ind over for overtrædelser, hvis den tilsynsførende vurderer, at arealkravene ikke vil blive overholdt, eller hvis der f.eks. forsøges transporteret dyr, der ikke er transportegnet.

Ophævelse af krav om tilladelse til at anvende æglægningsbure

Det Dyreetiske Råd forstår med forslaget, at der alene er tale om en administrativ lettelse vedrørende tilladelser til ægproduktion i bure, mens de konkrete krav til produktionen er uændrede, og rådet kan på den baggrund tilslutte sig forslaget. Samtidig understreger rådet, at dette ikke skal tages til udtryk for, at rådet ønsker at stille lempeligere krav til ægproduktion. Det Dyreetiske Råd tilslutter sig fortsat udtalelsen vedrørende hold af fjerkræ til produktion af æg og kød fra 2014, hvor rådet fandt, at de alternative systemer til ægproduktion principielt set er at foretrække, da de tillader dyrene større udfoldelse og understregede, at der fortsat skal arbejdes på forbedring af de alternative systemer og udfasning af de berigede bure på sigt.

Dyrenes Beskyttelse anser ikke forslaget for at have nogen praktisk betydning for antallet af høns holdt i æglægningsbure og har derfor ingen kommentarer til forslaget.

DOSO anfører, at kravet blev indført på baggrund af diskussion i 1980'erne om det forsvarlige i at holde æglæggende høner i de gamle, traditionelle bure. DOSO mener, at kravet om tilladelse til at anvende æglægningsbure bør opretholdes, fordi argumentet om, at kravet kan ophæves, fordi de traditionelle bure blev forbudt fra 1. januar 2012, grundlæggende er forfejlet, fordi det forudsætter, at der i dag er enighed om det forsvarlige i at holde høner i berigede bure, hvilket ikke er tilfældet. DOSO mener, at hold af høner i æglægningsbure fortsat er forbundet med alvorlige velfærdsproblemer, fordi dyrene efter DOSOs mening ikke har mulighed for at få opfyldt deres adfærdsmæssige behov, f.eks. at fouragere (skrabe) og støvbade i strøelse. DOSO anfører, at brugen af æglægningsbure risikerer at komme i konflikt med dyreværnslovens generelle bestemmelser, og derfor mener DOSO, at der er god grund til at opretholde kravet om tilladelse til at anvende æglægningsbure. Først når gældende lovgivning på området håndhæves, f.eks. vedrørende adgang til strøelse, mener DOSO, at det vil være dyrevelfærdsmæssigt forsvarligt at diskutere kravets ophævelse.

Landbrug & Fødevarer finder forslaget positivt og støtter, at kravet om tilladelse til at anvende æglægningsbure ophæves.

Miljø- og Fødevareministeriet bemærker, at der alene er tale om en administrativ lettelse, mens kravene til produktionen er uændrede. Det er ikke hensigten at gøre kravene til produktionen mindre restriktive, og der sker med forslaget som nævnt ikke nogen ændring af de gældende regler om beskyttelse af æglæggende høner, som blandt andet gennemfører EU's mindstekrav.