



Økokrim

Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av
økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo

Landbruks- og matdep.	
Saksnr.: 2007 1972	Doknr.: 39
Mottatt: 15 FEB 2008	AP/SRD
Saksbeh.: RFE	Arkiv: 751
Kode:	Avskr.:

Deres referanse
200701972

Vår referanse
200700195

Vår dato
13. februar 2008

FORSLAG TIL NY LOV OM DYREVELFERD

Det vises til brev av 16. november 2007 fra Landbruks- og matdepartementet vedrørende forslag til ny lov om dyrevelferd, videreformidlet fra riksadvokaten i brev av 28. november 2007.

Økokrim slutter seg i det vesentligste til høringsforslaget. Flere av bestemmelsene er en presisering og videreføring av gjeldende rett. Økokrim finner å konsentrere sin uttalelse om hvilke sanksjoner som bør ilegges ved overtredelser etter den nye loven om dyrevelferd, herunder straff og/eller forvaltningsreaksjon. En har imidlertid enkelte bemerkninger til forslaget øvrige bestemmelser.

Til forslaget § 14 "Særskilte forbud" foreslås en mer presis angivelse i merknadene til bestemmelsen av hva som ligger i begrepet "utuktige handlinger" på tilsvarende måte som vilkåret "vold" er nærmere definert i merknadene. Forslaget til § 14 har begreper som ligger tett opp mot flere av straffelovens sanksjoner. Det foreligger en omfattende rettspraksis knyttet opp til straffelovens bestemmelser om hvilke handlinger som faller inn under vilkårene "vold" og "utuktige handlinger". Det foreslås en vurdering av forholdet til straffelovens bestemmelser ved tolkningen av vilkårene, og eventuelt en presisering i merknadene om temaet. For eksempel er begrepet "utuktig" erstattet med "seksuell" i straffeloven. Etter straffeloven er det ikke et krav om at en seksuell handling må være seksuelt motivert for at den er straffbar. Merknadene er sparsommelige mht hvilke utuktige handlinger som foreslås straffbare, og det bør neppe begrenses til å gjelde handlinger hvor formålet er å oppnå egen seksuell tilfredsstillelse.

Til forslaget § 19 er det foreslått en svært vid adgang for tilsynsmyndighet og politiet om "uhindret adgang til sted eller lokale der det holdes dyr eller foregår aktivitet omfattet av loven". Det er i merknadene til bestemmelsen vist til at utkastet er en videreføring av de to organers rett til adgang til sted eller lokale der dyr holdes. Slik dyrevernsloven § 25 annet ledd er utformet har politiet en plikt til å yte bistand til tilsynsmyndigheten når vedtak og inspeksjoner skal gjennomføres. Slik forslaget er utformet innebærer det en atskillig videre adgang for politiet til steder der dyr holdes enn etter gjeldene rett. Bakgrunnen for denne utvidelsen er ikke nærmere utredet i forslaget.

Økokrim savner en nærmere begrunnelse for bakgrunnen for den vide adgangen om at tilsynsmyndigheten og politiet til enhver tid skal gis adgang til sted der det holdes dyr, utover det at formålet er å forhindre og forebygge dyrelidelser. Departementet har ikke vurdert forholdet til tvangsmidlet ransaking etter straffeprosessloven kap. 15 utenom å vise til at politiets inspeksjon utenom forslaget "vil kreve siktelse og ransakingsorde som anses lite

hensiktsmessig". Dersom formålet med bestemmelsen er å sikre bistand slik regelverket nå er utformet, så bør bestemmelsen endres i samsvar med det. Av rettsikkerhetsmessige hensyn foreslås videre at departementet foretar en vurdering av om politiets adgang for å avdekke eventuelle lovbrudd etter den nye dyrevelferdsloven er tilstrekkelig ivare tatt gjennom tvangsmidlene slik de er utformet i straffeprosessloven.

Til forslaget § 21 i annet ledd, som er foreslått å være en fullmaktsbestemmelse om å forby innførsel, avl og hold av visse dyrearter, er det kun vist til et krav om at holdet skal være dyrevelferdsmessig forsvarlig. Det vises til NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven) hvor det er foreslått en generell hjemmel for å kunne regulere innførsel, utførsel og omsetning av arter. Bestemmelsen er ment å ivareta norsk gjennomføring av Washingtonkonvensjonen om internasjonal handel med truede arter (CITES) som i dag er regulert i forskrift til gjennomføring av konvensjon 3. mars 1973 om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna (CITES). Departementet bes å vurdere forholdet til forslaget om naturmangfoldloven. Det foreslås at biologisk mangfold som et selvstendig hensyn inntas i bestemmelsen, slik at det ikke bare er hensynet til et dyrs manglende tilpasningsevne som skal være det avgjørende hensyn etter bestemmelsen. Dette fordi fremmede arter er en trussel mot norsk natur. Spredning av fremmede arter kan medføre miljømessige, helsemessige og økonomiske problemer. Arter som spres til områder der de ikke hører hjemme kan endre økosystemer og være smittebærere, og er en av de største truslene mot biologisk mangfold.

Administrative bestemmelser og sanksjoner

I utkastet er det foreslått ulike bestemmelser som reaksjon overfor lovbrudd etter loven. Økokrim støtter et forslag om å innføre overtredelsesgebyr, og antar at dette vil være den mest hensiktsmessige reaksjonen overfor blant annet overtredelser etter forslaget om hjelpeplikt og varslingsplikt i utkastet §§ 4 og 5. Det fremgår av sanksjonsutvalgets utredning i NOU 2003: 15 Fra bot til bedring, og i forarbeidene til straffeloven i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) at det å gjøre en handling straffbar bør være det siste virkemidlet samfunnet benytter for å styre atferd. Departementets forslag i kap. VI om å innføre overtredelsesgebyr for visse overtredelser etter forslaget om dyrevelferdslov vil kunne redusere bruken av straff. Dette er også i tråd med sanksjonsutvalgets anbefaling om økt bruk av administrative reaksjoner dersom det anses tilstrekkelig med en annen reaksjon enn straff for å sikre at de krav som stilles i lov og forskrift blir fulgt.

Det er etter Økokrims syn gode grunner til å reagere med en forvaltningssanksjon overfor de mindre alvorlige overtredelser etter forslaget til ny dyrevelferdslov. Straff og forvaltningssanksjon i kombinasjon gjør også at en på en bedre måte kan tilpasse sanksjonen etter overtredelsens grovhet. Dette vil føre til en mer effektiv håndheving. Dette krever at departementet avklarer grensen mellom straff og administrative reaksjoner. En manglende angivelse av hvilke forhold som kan medføre hvilken reaksjon fører til manglende forutberegnelighet for overtreder.

Det antas at de eventuelt nærmere regler om gebyr fastsettes i en forskrift. Siden de foreslåtte generelle bestemmelser om forvaltningssanksjoner i forvaltningsloven ennå ikke foreligger. Dersom de mindre overtredelsene på den nye dyrevelferdslovens område blir ensartet, så bør det vurderes faste gebyrsatser for de ulike overtredelser. Rettsikkerhetsmessige hensyn taler for at gebyr fastsettes etter bestemte satser.

Forslaget i utkastet § 34 om administrativt rettighetstap tiltres i det all vesentligste. Det antas at dette vil være en mer effektiv sanksjonsform enn gjeldende rett som stiller krav om at domstolen må idømme rettighetstap.

Det er til forslaget § 38 om etablering av dataregistre drøftet og vist til at det kan opprettes et register over personer som mister retten til å ha dyr etter forslaget § 34. Dersom et slikt register opprettes foreslås at dette gjøres tilgjengelig for politi- og påtalemyndighet. Dette for å sikre at de har nødvendig og tilstrekkelig informasjon når en straffesak skal påtaleavgjøres.

Ved en innføring av administrative sanksjoner bør departementet være oppmerksom på forholdet til EMKs 7. tilleggsprotokoll nr. 4 om dobbeltforfølgning. Dersom Mattilsynet anmelder en overtredelse av loven til politi- og påtalemyndighet bør det fremkomme om hvorvidt det er ilagt en forvaltningssanksjon. Videre bør Mattilsynet unngå å ilegge en administrativ sanksjon mot noen dersom det er aktuelt å straffe forfølge en overtredelse. Det foreslås derfor at det utarbeides retningslinjer for anmeldelse av overtredelser av dyrevelferdsloven. Ved praktisering av de retningslinjer er en avhengig av gode samarbeidsrutiner mellom politi- og påtalemyndighet og Mattilsynet når en avgjør om hvorvidt en sak skal behandles som straffesak eller forvaltningssak. Dersom en straffesak henlegges bør den overføres Mattilsynet for vurdering av en eventuell administrativ sanksjon.

Videre vises til at vedtak om forvaltningssanksjon er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kap IV - VI kommer derfor til anvendelse, herunder reglene om forhåndsvarsel, begrunnelse og klage. En nærmere vurdering av forholdet til disse bestemmelsene foreslås gjennomført.

Straff

Det er foreslått en videreføring av strafferammen i dyrevernsloven § 31. I departementets forslag er det diskutert i hvilken grad det skal foreslås å øke strafferammen etter bestemmelsen. Det er imidlertid ikke diskutert i hvilken grad strafferammen bør tilpasses den foreliggende rettspraksis. Det vises til at det normale straffenivået for overtredelser etter gjeldende dyrevernslov sier noe om straffverdigheten i overtredelsene etter loven. Dersom strafferammen i forslaget § 36 skal være mer realistisk og derved gi domstolene en bedre veiledning, så kunne det være grunn til å vurdere om strafferammen burde tilpasses øvrig miljølovgivning. Det vises til at strafferammen for sammenlignbar lovgivning, som for eksempel i viltloven og akvakulturloven, har en egen bestemmelse om at strafferammen ved særdeles skjerpene omstendigheter blir fengsel inntil 2 år.

Om hvorvidt strafferammen bør være to eller tre år for grove overtredelser har Økokrim ingen bestemt oppfatning av. Det gjøres imidlertid oppmerksom på at slik forslaget er utformet har påtalemyndigheten i politiet tiltalekompetansen etter bestemmelsens første ledd, jfr. straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav b). Siden strafferammen økes til tre år etter forslaget annet ledd vil påtalekompetansen være hos statsadvokaten, jfr. straffeprosessloven § 66. Dersom departementet finner å endre bestemmelsen til å gjelde særdeles skjerpene omstendigheter til fengsel inntil to eller tre år, og ønsker at påtalekompetansen skal forbli hos påtalemyndigheten i politiet, kan dette oppnås ved å gjøre overtredelse av dyrevelferdsloven til en forseelse ved en tilføyelse i bestemmelsen, jfr. straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav a). Selv om påtalekompetansen ligger til politiet skal spørsmålet om tiltale likevel forelegges statsadvokaten til avgjørelse når saken har særlig stor allmenn interesse eller når det er bestemt av overordnet myndighet, jfr. påtaleinstruksen § 22-2 første ledd.

Foreldelsesfristen etter forslaget første ledd er to år, jfr. straffeloven § 66, og etter forslaget annet ledd er den fem år, jfr. samme bestemmelse. Dersom den forhøyede strafferamme i bestemmelsen endres til særdeles skjerpene omstendigheter vil foreldelsesfristen økes til fem år for alle overtredelser av loven, jfr. Rt 1962 s. 494.

Det er foreslått å videreføre skyldkravet om forsettlig og simpel uaktsom overtredelse. Etter forarbeidene til den nye straffeloven, jfr. Ot. prp nr. 90 (2003-2004), angis grov uaktsomhet som utgangspunkt for uaktsomhetsansvar. Skyldkravet etter nyere miljølovgivning er i samsvar med

denne anbefaling. I Justisdepartementets bemerkninger fremkommer at spørsmålet om skyldkravet bør være simpel uaktsomhet, må vurderes nærmere for straffebud i spesiallovgivning. Det foreslås derfor at grov uaktsom overtredelse vurderes i forslaget til ny dyrevelferdslov.

Økokrim støtter forslaget om å kriminalisere medvirkning til overtredelse av dyrevelferdsloven. Medvirkning antas å være praktisk jfr. eksempelvis avgjørelsen i Rt 2007 s. 496. Det vises til at det fremkommer av lovens forarbeider til dyrevernloven § 31 at medvirkning omfattes uten at dette er gjengitt i gjeldene lovs ordlyd.

Enheten tiltrer ikke forslaget til bestemmelsen i § 37 om forenklet forelegg. Det vises til at forenklet forelegg brukes i dag for overtredelser av vegtrafikkloven, tolloven og småbåtloven. Reaksjonsformen er straff på samme måte som etter utkastet § 36, og formålet med forenklet forelegg er å kunne avgjøre kurante lovbrudd på en enklere måte enn ved et ordinært forelegg. For politi- og påtalemyndighet vil bruk av forenklet forelegg være en aktuell reaksjonsform i saker hvor det foreligger et stort antall overtredelser, og lovbruddet som er begått er enkelt og oversiktlig. Dessuten om bruken av reaksjonen vil forenkle behandlingen og avlaste politi- og påtalemyndighet. Det foreligger ingen nærmere begrunnelse for innføring av forenklet forelegg i utkastet. Eksempelvis er det ikke vist til antall lovbrudd eller statistikk opplysninger som eventuelt skulle underbygge behovet for en slik reaksjonsform. Det vises i tillegg til at det etter innføringen av forskriftshjemmel om forenklet forelegg i matloven av 19. desember 2003 nr. 124, ikke er gitt en slik forskrift.

Politidirektoratet er ikke høringsinstans. Forslaget i utkastet § 37 fordrer etter Økokrims syn en særskilt uttalelse fra Politidirektoratet.



Einar Høgetveit
Økokrim-sjef



Katharina Rise
Kst statsadvokat

Kopi: Riksadvokatembetet ref. Ra 07-628 AGR/mw 534
Politidirektoratet