

JURIDISKA INSTITUTIONEN
Stockholms universitet

DJURSKYDD

**– Särskilt om förhållandet mellan djur-
förbud och omhändertagande av djur**

Nicole Masur

Examensarbete i förvaltningsrätt, 30 hp
Examinator:
Stockholm, vårterminen 2016



**Stockholms
universitet**

SAMMANFATTNING

Djurskyddslagstiftningens syfte är att skydda djur från lidande och sjukdom. För att uppnå detta syfte finns i djurskyddslagen (1988:534) en möjlighet för länsstyrelserna att meddela djurförbud och att omhänderta djur. En person som fått djurförbud får inte ha hand om djur (generellt eller av visst slag), och får exempelvis inte mata eller rasta djur som omfattas av förbudet. Om djurförbud inte efterlevs ska djur omhändertas. Det föreligger således ett naturligt samband mellan djurförbud och omhändertagande av djur. Omhändertagande av någons djur leder dock inte till att personen i fråga meddelas djurförbud, och det kan diskuteras huruvida förbud i sådana fall ska meddelas. Vissa länsstyrelser synes vara av uppfattningen att omhändertaganden mer eller mindre automatiskt ska aktualisera en förbudsprövning, något som dock inte framgår av lagtexten. Jordbruksverket är av motsatt uppfattning, och framhåller att djurförbud och omhändertagande bör ses som två skilda förfaranden.

I detta rättsanalytiska examensarbete i förvaltningsrätt utreds, analyseras och problematiseras djurskyddslagen utifrån frågan om hur beslut om meddelande av djurförbud och beslut om omhändertagande av djur förhåller sig till varandra och samverkar. Syftet är ytterst att analysera och diskutera förhållandet mellan ingripandena. För att besvara frågeställningen utreds först grunderna för djurförbud och omhändertagande, och kopplingar dem emellan dras genomgående. Därefter följer mer problematiserande avsnitt om ingripandenas förhållande till varandra, konsekvenserna av lagstiftningens utformning, samt nödvändigheten och lämpligheten av dubblerade förutsättningar för ingripandena. Det finns förslag om en ny djurskyddslag, och föreslagna ändringar avseende djurförbud och omhändertagande behandlas och diskuteras löpande. Den övergripande slutsatsen blir att det, trots att det inte explicit uttrycks i lagtexten, föreligger mängder av kopplingar mellan bestämmelserna om djurförbud och omhändertagande, och att besluten ofta torde fattas i anslutning till varandra. Ett effektivt och ändamålsenligt djurskydd kan därmed uppnås.

Nyckelord: djurskydd, djurförbud, förbud att ha hand om djur, omhändertagande av djur.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 INLEDNING	4
1.1 ÄMNE	4
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	5
1.3 TERMINOLOGI	6
1.4 AVGRÄNSNINGAR	6
1.5 MÅLGRUPP	8
1.6 METOD	8
1.6.1 Rättsdogmatisk och rättsanalytisk metod.....	8
1.6.2 Val av metod för examensarbetet	9
1.7 MATERIAL	10
1.8 INNEHÅLL OCH DISPOSITION	12
2 BAKGRUNDEN TILL OCH BEHOVET AV ETT DJURSKYDD SAMT DJURSKYDDETS GRUNDER	13
2.1 INLEDNING	13
2.2 FRAMVÄXTEN OCH UTVECKLINGEN AV ETT DJURSKYDDSPERSPEKTIV ..	13
2.3 DJURS STÄLLNING I RÄTTSORDNINGEN	15
2.4 DJURSKYDDETS ORGANISATION OCH AKTÖRER	15
2.5 HUR DJUR SKA HÅLLAS OCH SKÖTAS	16
2.6 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	18
3 DJURFÖRBUD	20
3.1 INLEDNING	20
3.2 DJURFÖRBUDETS FRAMVÄXT	20
3.3 ÄNDRINGAR SEDAN DJURFÖRBUDETS INFÖRANDE	22
3.4 VEM SOM KAN BELÄGGAS MED DJURFÖRBUD.....	24
3.5 BEGREPPEN <i>HA HAND OM DJUR</i> OCH <i>DJURHÅLLARE</i>	27
3.6 FÖRBUD GÄLLANDE ETT, FLERA ELLER ALLA DJURSLAG?	29
3.7 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR DJURFÖRBUD	30
3.7.1 <i>Beslut av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt</i>	30
3.7.2 <i>Allvarlig försummelse av tillsyn eller vård</i>	32
3.7.3 <i>Misshandel av djur</i>	33
3.7.4 <i>Djurplågeri som grund för djurförbud</i>	36
3.7.5 <i>Upprepade brott och beslut</i>	37
3.8 UNDANTAG FRÅN DJURFÖRBUD	40
3.9 ÅLÄGGANDEN OCH FÖRBUD KOPPLADE TILL DJURFÖRBUD	42
3.10 DJURFÖRBUDES GILTIGHETSTID	44
3.11 FÖRBUD ATT HA FLER DJUR ÄN ETT VISST ANTAL	45
3.12 STRAFFBESTÄMMELSER	46
3.13 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	47
4 OMHÄNDERTAGANDE AV DJUR	48
4.1 INLEDNING	48
4.2 OMHÄNDERTAGANDEBESTÄMMELSERNAS UTVECKLING	48
4.3 VEMS DJUR KAN OMHÄNDERTAS?.....	50
4.4 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR OMHÄNDERTAGANDE.....	52
4.4.1 <i>Djur som otillbörligen utsätts för lidande</i>	52
4.4.2 <i>Beslut av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt</i>	55
4.4.3 <i>Beslut enligt förbudsbestämmelsen som inte följs</i>	55
4.4.4 <i>Djurplågeri som grund för omhändertagande</i>	56

4.4.5 Upprepade brott och beslut.....	57
4.5 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR OMEDELBART OMHÄNDERTAGANDE.....	57
4.6 DJURÄGARES FÖRFOGANDE ÖVER OMHÄNDERTAGNA DJUR.....	60
4.7 TIDSASPEKTER RÖRANDE OMHÄNDERTAGANDEN.....	61
4.8 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER.....	61
5 NÄRMARE DISKUSSION OM FÖRHÅLLET MELLAN DJURFÖRBUD OCH OMHÄNDERTAGANDE AV DJUR.....	63
5.1 INLEDNING.....	63
5.2 ÖVERSIKT ÖVER FÖRHÅLLET MELLAN BESTÄMMELSERNA.....	63
5.3 ALLMÄN PROBLEMATISERING KRING FÖRHÅLLET MELLAN BESTÄMMELSERNA.....	67
5.4 SÄRSKILT OM UNDANTAG(EN).....	69
5.4.1 Inledning.....	69
5.4.2 Undantagsproblematiken idag och frågan om ”undantag” vid omhändertagande.....	69
5.4.3 Diskussion om förslaget att sänka gränsen för undantag från djurförbud.....	71
5.4.4 Sammanfattande slutsatser.....	72
5.5 DISKUSSION OM FÖREKOMSTEN AV ÖVERFLÖDIGA/OLÄMPLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR OMHÄNDERTAGANDE.....	72
5.5.1 Inledning.....	72
5.5.2 Omhändertagande när djur otillbörligen utsätts för lidande.....	73
5.5.3 Omhändertagande vid djurplågeri samt upprepade brott och beslut.....	74
5.5.4 Omhändertagande när beslut av väsentlig betydelse inte följs.....	75
5.5.5 Sammanfattande slutsatser.....	76
5.6 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER.....	76
6 SAMMANFATTANDE SLUTORD.....	78
KÄLLFÖRTECKNING.....	79
LITTERATUR.....	79
Studentuppsatser.....	80
OFFENTLIGT TRYCK.....	81
Propositioner.....	81
Statens offentliga utredningar.....	81
Myndighetspublikationer.....	81
Övrigt offentligt tryck.....	81
RÄTTSFALL.....	82
Högsta domstolen.....	82
Hovrätterna.....	82
Tingsrätterna.....	82
Högsta förvaltningsdomstolen.....	82
Kammarrätterna.....	83
Förvaltningsrätterna.....	83
ELEKTRONISKT MATERIAL.....	83
BILAGA.....	85
UTDRAG FRÅN FÖRFATTNINGSFÖRSLAGET I SOU 2011:75 – KAPITEL 11 OM DJURFÖRBUD OCH OMHÄNDERTAGANDE AV DJUR.....	85

1 INLEDNING

1.1 ÄMNE

Djur i fångenskap är en utsatt grupp helt beroende av människors omsorg och omvårdnad för att leva ett drägligt liv. Det är därför centralt med en väl fungerande djurskyddslagstiftning. Innan det första straffstadgandet om djurplågeri infördes i Sverige i mitten av 1800-talet fick man göra vad man ville med sin egendom, djuren.¹ Många förbättringar har skett under årens lopp, men djur ses fortfarande som saker, och kan exempelvis ägas, säljas, hyras ut och dödas samt bli föremål för egendomsbrott såsom skadegörelse. Det har sagts att djur kan anses utgöra vår största grupp med brottsoffer, men att de saknar alla rättigheter som brottsoffer vanligtvis har.² Förutom djurplågeribestämmelsen i brottsbalken (1962:700) skyddas djur idag främst av djurskyddslagen (1988:534), vilken är tillämplig på alla djur som hålls i fångenskap. Den är utformad som en ramlag³ med generella minimikrav för djurhållning.

I djurskyddslagen ges Jordbruksverket det övergripande ansvaret för djurskyddet och dess utveckling samt befogenhet att meddela föreskrifter. Den offentliga kontrollen av att bestämmelserna efterlevs utförs av länsstyrelserna. För att åtgärda brister och framtvunga god djurhållning får länsstyrelserna bland annat meddela förelägganden och förbud och besluta om rättelse på den felandes bekostnad. Om dessa åtgärder inte är tillräckliga kan länsstyrelserna ytterst besluta om förbud att ha hand om djur (djurförbud)⁴ och omhändertagande av djur. Vid djurförbud ligger fokus på människans lämplighet och förutsättningar att ha hand om djur, medan man vid omhändertagande av djur ser till förhållanden hänförliga till djuren.⁵ Båda åtgärderna har dock djurs välmående som yttersta syfte.

Såväl beslut om djurförbud som beslut om omhändertagande av djur är ingripande för djurägaren, men samverkar för att skapa ett heltäckande djurskydd genom att de djur som lider eller riskerar att utsättas för lidande kan omhändertas och genom att framtida missförhållanden förebyggs med djurförbud. Ibland kan det dock uppstå problem i denna samverkan. I lagtexten framgår explicit att omhändertagande av djur aktualiseras när ett beslut enligt djurförbudsbestämmelsen inte efterlevs, vilket får anses naturligt. Ett djurförbud leder alltså till omhändertagande av de djur som omfattas av förbudet. Det finns däremot inget

¹ Striwing, *Världsbäst*, s. 158-159.

² Striwing, *Brottsoffer*, s. 26-31.

³ SOU 2011:75, s. 410 ff.

⁴ Se avsnitt 1.3 om terminologi.

⁵ SOU 2011:75, s. 745.

lagstadgat om det motsatta förhållandet, det vill säga att omhändertagande av djur ska leda till djurförbud. Den situationen kan diskuteras, eftersom upprepade omhändertaganden torde indikera att det också finns grund för att meddela ett djurförbud. Än mer problematisk blir situationen av att det enbart i djurförbudsbestämmelsen finns en undantagsmöjlighet, som kan användas om det anses uppenbart att missförhållanden i djurhållningen inte kommer upprepas. Konsekvensen av att detta kan bli att någons djur omhändertas på grund av exempelvis djurplågeri, men att personen i fråga inte meddelas djurförbud och därmed är oförhindrad att skaffa nya djur. Följderna kan anses inkonsekventa och motsägelsefulla.

Det förefaller inte vara helt klart hur bestämmelserna om djurförbud och omhändertagande av djur ska samverka med varandra. Som exempel kan nämnas att vissa länsstyrelser synes vara av åsikten att omhändertagande mer eller mindre automatiskt ska aktualisera en förbudsprövning⁶, medan Jordbruksverket å andra sidan framhåller att beslut om dessa ingripanden bör ses som två åtskilda förfaranden⁷. Problem med tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna om djurförbud och omhändertagande har även uppmärksammats i en utredning med förslag om ny djurskyddslag från år 2011. I utredningen lyfts behovet av förtydligande av bestämmelsernas utformning och inbördes förhållande fram.⁸ En proposition väntas under 2016⁹, men redan nu kan lagrummens tillämpningsområden och förhållande till varandra undersökas, analyseras och tydliggöras.

1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Syftet med uppsatsen är inte i första hand att fastställa gällande rätt på djurskyddsområdet, utan att tydliggöra, analysera, problematisera och diskutera hur beslut om meddelande av djurförbud och beslut om omhändertagande av djur förhåller sig till varandra och samverkar med varandra. De begrepp som används i uppsats är *kopplingarna* eller *förhållandet* mellan ingripandebesluten. Uppsatsen utgår huvudsakligen från den övergripande frågeställningen:

Vilket är förhållandet mellan bestämmelserna om meddelande av djurförbud och beslut om omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen?

⁶ Exempelvis står det på Länsstyrelsen i Jönköpings läns hemsida, på sidan ”Omhändertagande och Djurförbud” att ”Ett omhändertagande kan leda till att djurhållaren inte får hålla djur (djurförbud).” Elektronisk adress finns i källförteckningen.

⁷ SOU 2011:75, s. 714.

⁸ A.a., s. 710.

⁹ Bucht.

Tanken bakom en så generell frågeställning är att få möjlighet att mer fritt undersöka de olika juridiskt intressanta aspekter, exempelvis rörande rättssäkerhet, som upptäcks då de olika djurskyddsrättsliga ingripandena behandlas. Till huvudfrågeställningen tillkommer ett antal ytterligare frågor. Vilka är grunderna för djurförbud och omhändertagande av djur? Vilka problem avseende förhållandet mellan bestämmelserna kan identifieras i lagtexten? Är det nödvändigt och lämpligt att i flera fall uppställa samma förutsättningar för ingripandena? Genom att besvara dessa frågeställningar uppnås syftet: att klargöra och analysera förhållandet, samt de eventuella kopplingarna och sambanden, mellan bestämmelserna samt problematisera kring detta.

1.3 TERMINOLOGI

I uppsatsen används genomgående begreppet *djurförbud* som synonymt med *förbud att ha hand om djur*, vilket är det begrepp som används i djurskyddslagen 29 § första stycket. I paragrafen stadgas i tredje stycket även om åläggande att göra sig av med djur och förbud mot att *skaffa* djur, men där denna typ av förbud avses i uppsatsen tydliggörs detta. Avses förbud att ha fler djur än ett visst antal, ett förbud som meddelas med stöd i djurskyddslagen 26 §, tydliggörs detta. Begreppsanvändningen kan till viss del anses problematisk, då det kan orsaka förvirring att använda en annan terminologi än den i lagtexten. Jag har ändå valt att använda begreppet eftersom jag anser att det gör texten mer lättläst, och eftersom det används i exempelvis förarbeten och doktrin.¹⁰

1.4 AVGRÄNSNINGAR

Djurskydd regleras i viss utsträckning av EU, men av djurskyddslagen 1 a § framgår att lagen kompletterar EU-förordningar som faller inom dess tillämpningsområde. I vissa delar, som offentlig kontroll, behöver förordningarna kompletteras med nationell lagstiftning för att kunna verkställas. En förordning som faller inom djurskyddslagens tillämpningsområde är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.¹¹ De regler som uppställs är oftast generellt formulerade. Mer specifika bestämmelser finns i förhållande till vissa djur, exempelvis sådana som används inom livsmedelsproduktionen. EU:s bestämmelser tillåter strängare

¹⁰ Se exempelvis SOU 2011:75, s. 709 och Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 134.

¹¹ Ohlsson. Se vidare tillkännagivande (2007:118) om de EG-bestämmelser som kompletteras av djurskyddslagen (1988:534).

regler till förmån för djurskyddet, och de svenska djurskyddsreglerna anses i allmänhet vara strängare.¹² Då den svenska djurskyddslagstiftningen är detaljerad och utförlig, innehåller specifika regler om djurförbud och omhändertagande av djur samt i regel är strängare än EU-rätten, avgränsas uppsatsen naturligt till de nationella bestämmelserna i djurskyddslagen. Någon enstaka hänvisning till generell EU-rätt görs dock där det anses påkallat.

I lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter finns bestämmelser om meddelande av hundförbud och omhändertagande av hundar.¹³ Det är i dessa fall Polismyndigheten som fattar besluten. I propositionen¹⁴ till denna lag sägs att det inför dess tillkomst uttrycktes oro över svårigheter att välja mellan djurskyddslagen och tillsynslagen, då flertalet bestämmelser kolliderar. Det sägs dock att djurskyddslagens syfte är att skydda djur, medan tillsynslagen syftar till att skydda hundars och katters omgivning från skador och olägenheter orsakade av dem.¹⁵ Ibland kan emellertid djurförbud och hundförbud aktualiseras samtidigt. Då jag i denna uppsats intar ett djurskyddsperspektiv, snarare än att behandla situationer där människor ska skyddas från djur, har jag valt att inte närmare behandla tillsynslagen.

Praktiska förfarandefrågor behandlas inte i uppsatsen då de kan anses vara av mindre relevans för dess syfte. Uppsatsen har en mer teoretisk än praktisk prägel. Jag har även valt att inte närmare granska enskilda beslut av länsstyrelsen rörande omhändertaganden och djurförbud. Genom att granska sådana beslut skulle det exempelvis visa sig hur stor andel beslut om djurförbud som föregår omhändertagandebeslut, och tvärtom. Det saknas emellertid effektiva register att söka i, och den nyfikne är hänvisad till att manuellt gå igenom beslut och följa upp sådana som antecknats som föranledda av den andra åtgärden. Några säkra slutsatser av statistiken som framkommer är sedan dessutom svåra att dra. Efter en avvägning avgränsades uppsatsen så att länsstyrelsens beslut inte granskas.

I uppsatsens fjärde kapitel, om omhändertagande av djur, nämns inledningsvis alla paragrafer som behandlas under rubriken ”Omhändertagande av djur m.m.” i djurskyddslagen. Med hänsyn till uppsatsens syfte görs i samband med detta vissa avgränsningar, och exempelvis bestämmelsen om omedelbart avlivande behandlas inte vidare.¹⁶

¹² EU-upplysningen.

¹³ Se lagen om tillsyn över hundar och katter 11-15 §§.

¹⁴ Prop. 2006/07:126.

¹⁵ Se a.a., s. 39-40.

¹⁶ Se avsnitt 4.2.

1.5 MÅLGRUPP

Uppsatsen är avsedd för en bred målgrupp, och ska kunna läsas och förstås av i stort sett alla som berörs av beslut om omhändertagande av djur och meddelande av djurförbud, arbetar med sådana frågor eller ställs inför djurskyddsfrågor i sina studier. Uppsatsen har därför lagts upp så att ämnet först behandlas i breda termer, för att därefter snävas av allt mer. Att inledningsvis presentera ämnet i stort är tänkt att möjliggöra en förståelse även för de som är mindre insatta i djurskyddsbestämmelserna. Då detta är ett examensarbete i juridik kommer språket emellertid ha en juridisk prägel. Djurskyddslagen är dock inte längre särskilt ålderdomligt utformad eller formulerad i krångliga juridiska termer, och mindre självklara begrepp som används kommer förklaras i samband med användningen.

1.6 METOD

1.6.1 Rättsdogmatisk och rättsanalytisk metod

Rättsdogmatisk metod är enligt Sandgren den vanligaste metoden i studentuppsatser. Dess uppgift är att fastställa gällande rätt, vilket sägs innefatta att *beskriva* och *systematisera* den. Det rör sig om en kvalitativ, tolkande metod.¹⁷ Kleineman skriver att rättsdogmatikens syfte ofta sägs vara att rekonstruera en rättsregel eller lösningen på ett rättsligt problem genom att applicera en rättsregel på den. Bakom detta ligger principer rörande användande av våra allmänt accepterade rättskällor, främst lagstiftning, prejudikat, lagförarbeten och doktrin. Dessa uttyds sedan med hjälp av olika typer av accepterade lagtolkningsmetoder.¹⁸ Både Kleineman och Sandgren menar att begreppet *rättsdogmatik* är problematiskt då det anses missvisande. Kleineman talar om att en dogmatisk inställning kännetecknas av bristande öppenhet och flexibilitet, och säger att rättsdogmatiken inte alls behöver vara dogmatisk till sin karaktär.¹⁹ Sandgren skriver på liknande sätt att *dogmatisk* brukar användas i betydelsen fördomsfull och ovetenskaplig. Han menar i stället att begreppet i detta sammanhang bör anses kopplat till att validiteten inte orsakar några problem, då det är i princip förutbestämt vilka källor som får användas och vilken auktoritet dessa har. Han menar att rättsdogmatiken dessutom ska vara fri från rättsvetenskaparens värderingar, så att samma resultat uppnås om två rättsvetenskapare undersöker samma frågor.²⁰ Även Kleineman behandlar reliabilitet och validitet då han talar om kravet på fullständighet och transparens.²¹

¹⁷ Sandgren, *Rättsvetenskap*, s. 43-44.

¹⁸ Kleineman, s. 21.

¹⁹ A.a., s. 25-26.

²⁰ Sandgren, *Rättsvetenskap*, s. 44-45.

²¹ Kleineman, s. 25.

När uppsatsens syfte är att analysera rätten, inklusive att kritisera den, talar Sandgren om en *rättsanalytisk metod*. Metoden sägs vara friare än den rättsdogmatiska, och alla typer av material kan användas. Exempelvis kan föreskrifter, interna manualer, myndighetspraxis och statistik studeras. Däremot ingår det vanligtvis även att fastställa gällande rätt, trots att studiens syfte är vidare än så. Rättsdogmatisk metod kan således vara en del i rättsanalytisk metod. Det hävdas finnas mer utrymme för värderingar om exempelvis rättssäkerhet, och materialet kan analyseras utifrån olika infallsvinklar. Då rättsanalytisk metod är flexibel, och exempelvis kan behandla gällande rätt, bygga på intervjuer och utgå från ett feministiskt perspektiv, skriver Sandgren att den kan gränsa mot rättsdogmatisk och empirisk metod samt rättspolitisk argumentation.²² I doktrinen uttrycks flera uppfattningar om hur metoderna ska avgränsas²³, men jag har valt att gå på Sandgrens linje. Detta val motiveras i nästa avsnitt.

1.6.2 Val av metod för examensarbetet

Mot bakgrund av uppsatsens syfte används en rättsanalytisk metod. Förhållandet mellan bestämmelserna om djurförbud och omhändertagande av djur analyseras delvis utifrån ett *djurskyddsperspektiv*. Med djurskyddsperspektiv avses att jag utgår från djurs intresse av att skyddas från lidande och sjukdom, snarare än från människans intresse att skyddas från att berövas sina djur. Jag försöker emellertid genomgående framhålla synpunkter ur båda perspektiven, och har ett *djurägarperspektiv* när jag behandlar frågor om exempelvis proportionalitet²⁴ och rättssäkerhet²⁵. Genom att inta både ett djurskydds- och ett djurägarperspektiv stärks objektiviteten, eftersom de delvis motstående intressena kräver en behandling av ämnet ur flera vinklar. Resonemang från båda sidor presenteras, ställs emot varandra och diskuteras, och leder förhoppningsvis till en nyanserad bild av rättsläget på djurskyddsområdet.

Relevanta lagbestämmelser granskas kritiskt, och material som myndighetsföreskrifter och underrättspraxis studeras för att jämföra lagens syfte med dess utfall. Undersökningen görs

²² Sandgren, *Rättsvetenskap*, s. 45-47.

²³ Se exempelvis Lavin, *Rättsdogmatisk*, Peczenik, Lavin, *Replik*, och Sandgren, *Rättsdogmatiken*, om gränsdragningen mellan rättsdogmatisk och rättsanalytisk metod.

²⁴ *Proportionalitetsprincipen* återfinns i Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Principen innebär att myndigheter när de berövar människor egendom, som är fallet vid exempelvis omhändertagande av djur, ska väga det allmännas intresse av att skydda djur från lidande mot det intrång berövat det innebär. Rätten till egendom får inskränkas om det finns ett legitimt syfte. Se även Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 36, där också en nationell proportionalitetsprincip inom förvaltningsrätten nämns.

²⁵ Begreppet *rättssäkerhet* innefattar många aspekter. I denna uppsats används det bland annat i samband med diskussioner om huruvida djurförbud bör meddelas på grund av en djurmisshandel som inte lett till någon fällande djurplågeridom, samt i samband med problematiseringar kring användningen av vaga begrepp i lagtexten med vida tolkningsutrymmen som följd.

genom en *subjektiv teleologisk tolkning* utifrån djurskyddslagens syfte. Denna tolkning är kopplad till djurskyddsperspektivet som anläggs. Uppsatsen har av dessa anledningar ett vidare perspektiv än det rättsdogmatiska. För att kunna analysera sambandet mellan ingripandena behöver emellertid gällande rätt fastställas, och då används en mer rättsdogmatisk metod. Studien är emellertid inte heller här begränsad till de allmänt accepterade rättskällorna, utan har en rättsanalytisk prägel.

Relevant material identifieras med hjälp av databaser som InfoTorg, Karnov och Zeteo, samt via artikeldatabasen EBSCO Discovery Service. Sökningen har inte begränsats till en specifik tidsperiod, utan allt material av intresse för besvarandet av frågeställningarna granskas.

1.7 MATERIAL

Materialet som används begränsas som sagt inte till de traditionella rättskällorna. Dessa utgör dock en utgångspunkt för studien. Vad som ska inräknas bland de traditionella rättskällorna kan diskuteras, men åtminstone lag, lagförarbeten, prejudikat och doktrin torde räknas till dessa.²⁶ Föremål för undersökningen är djurskyddslagens bestämmelser. Av det skälet, och för att undvika upprepningar, skrivs inte lagens namn ut vid varje paragrafhänvisning. Avses någon annan lag tydliggörs detta. För att tolka denna används förarbetsuttalanden och prejudikat. Prejudikaten är dock få inom djurskyddsområdet, och både domstol och myndighet har lagt stor vikt vid förarbetsuttalanden. I studien tillåts därför förarbeten ta relativt stor plats. Den nu gällande djurskyddslagen från slutet av 1980-talet har kompletterats flertalet gånger under åren, och ett antal tydliggörande förarbeten finns att tillgå. I brist på prejudikat används även underrättsdomar. Dessa domar utgör som bekant inte prejudikat, men ger en bild av den praktiska tillämpningen av rättsreglerna.²⁷ De kan anses värdefulla för att undersöka lagens faktiska tillämpning och tolkning, samt för att identifiera diskrepanser i tolkningen.

När det gäller litteratur på området är denna mycket sparsam. Det är främst *en* jurist, Helena Striwing, som ensam eller med kriminalinspektör Mikael Åslund behandlar frågor inom området. Doktrinen kan därför anses något ensidig. Verken är ofta utformade som handböcker för personer som i sin yrkesroll handlägger och beslutar i djurskyddsärenden, men även veterinärer, poliser, åklagare och domare sägs kunna ha nytta av dem. Vid studien av grunderna för djurförbud och omhändertagande är verken användbara, men denna uppsats specifika

²⁶ Se exempelvis Kleineman, s. 21.

²⁷ Lavin, *Rättsdogmatisk*, s. 121.

frågeställning behandlas inte närmare i litteraturen utan berörs bara kort i spridda sammanhang. I vissa fall har förändringar i lag och praxis skett sedan utgivningen, och en del böcker har kompletterats med bilagor innehållande uppdateringar av lagstiftning. Striwing kan i vissa fall anses utgå från ett relativt isolerat djurskyddsperspektiv, där diskussion utifrån exempelvis djurägarens intresse av rättssäkerhet saknas. Fokus läggs på djurs intresse och behandlingen utgår i flera fall från författarens egna värderingar. Doktrinen har dock ansetts värdefull som förklarande och exemplifierande, och används med insikt om dess begränsningar.

Utöver de allmänt accepterade rättskällorna används exempelvis Jordbruksverkets vägledning för handläggning av djurskyddsärenden. Vägledningen ger en bild av Jordbruksverkets tolkning av gällande djurskyddsbestämmelser och fungerar som en handbok för myndighetsutövningen på området. Den kan antas få stor praktiskt betydelse för beslut om djurförbud och omhändertagande av djur. Även andra texter från Jordbruksverket, exempelvis allmänna råd och föreskrifter, nämns. Andra okonventionella rättskällor som används är exempelvis JO-beslut och länsstyrelsers hemsidor. Denna materialanvändning syftar till att visa olika uppfattningar och tolkningar av bestämmelserna samt framhålla oklarheter. Avhandlingar och studentuppsatser relevanta för min frågeställning har inte identifierats.²⁸ Någon enstaka studentuppsats hänvisas dock till för närmare behandling av någon särskild fråga som i denna uppsats inte behandlas på djupet.

En annan källa som används är SOU-betänkandet från 2011 om en ny djurskyddslag, vilket ännu inte har lett till lagstiftning i fråga om djurförbud eller omhändertagande utan enbart i fråga om förbud mot sexuella handlingar mot djur. Utredningen används i de delar den behandlar exempelvis djurskyddets tidigare och nuvarande utformning samt kritik som rests mot den. Utredningen innehåller även intressanta analyser av gällande rätt. De för uppsatsen relevanta förändringarna som föreslås behandlas löpande. I uppsatsen poängteras vid flera tillfällen att betänkandet inte lett till lagstiftning vad gäller djurförbud och omhändertagande, och de föreslagna förändringarna behandlas med en medvetenhet om att de är just förslag.²⁹

Sammanfattningsvis utnyttjas ett mångsidigt material, som inte begränsats till de traditionella rättskällorna. Tanken bakom är att ge en mer heltäckande bild av de tolkningar och problem

²⁸ Se dock avhandlingarna av Dirke, Svärd, och Wahlberg, samt studentuppsatserna av Bonde, Hansson, Hjalmarson Vertovec, Jogeland Hurtig m.fl., Larsson, Leichtle, Nilsson, Persson, Swedblom samt Wettebring Geidenmark inom närliggande områden.

²⁹ Se även Bengtsson om SOU:ns roll som rättskälla.

som finns på området. Rättskällor av lägre juridisk dignitet används med försiktighet, kantat av en insikt om detta förhållande, och användningen torde inte medföra några problem.

1.8 INNEHÅLL OCH DISPOSITION

Uppsatsens andra kapitel utgör en bakgrund till och grund för den senare framställningen, och är avsett att sätta bestämmelserna om djurförbud och omhändertagande i ett större sammanhang. Därigenom uppnås en förståelse för motiv och syften bakom djurskyddslagarnas införande och för varför bestämmelserna ser ut som de gör. Inledningsvis behandlas framväxten av ett djurskydd översiktligt. Därefter redogörs kortfattat för hur djurskyddet är organiserat, följt av ett avsnitt om grundläggande bestämmelser om hur djur ska hållas och skötas.

I det tredje kapitlet behandlas djurförbudsparagrafen utförligt. Inledningsvis redogörs för framväxten av möjligheten till djurförbud, följt av bestämmelsens förändring över tid. Bestämmelsens nuvarande utformning behandlas sedan i mindre delar för tydlighets skull, uppdelat bland annat i förbudets olika förutsättningar och i de olika styckena. Där så är påkallat görs kopplingar till omhändertagandebestämmelserna, vilka behandlas mer utförligt i det fjärde kapitlet. Liksom vid behandlingen av förbudet ges i fjärde kapitlet inledningsvis en historisk redogörelse, för att sedan behandla omhändertagandebestämmelserna i mindre avsnitt. Redovisningen blir, för att undvika onödiga upprepningar, något mer kortfattad, då flera förutsättningar har samma redan behandlade lydelse som i förbudsbestämmelsen. Läsaren uppmärksammas då på likheterna, och eventuella skillnader pekas ut.

Efter genomgången av relevanta lagrum diskuteras bestämmelserna om djurförbud och omhändertagande samt förhållandet dem emellan mer djupgående i det femte kapitlet, med ytterligare problematiseringar och analyser. Exempelvis diskuteras huruvida det är lämpligast att särskilja eller koppla bestämmelserna, samt huruvida alla delar av lagrummen kan anses nödvändiga. Där så är påkallat diskuteras för uppsatsen relevanta delar av den föreslagna nya djurskyddslagen. Avslutningsvis följer i kapitel sex några sammanfattande slutord.

2 BAKGRUNDEN TILL OCH BEHOVET AV ETT DJURSKYDD SAMT DJURSKYDDETS GRUNDER

2.1 INLEDNING

I detta kapitel ges inledningsvis en historisk kontext till djurskyddslagstiftningen. Först behandlas bakgrunden till 1944 och 1988 års djurskyddslagar, samt förslaget om ny djurskyddslag. Den historiska skildringen behövs för att i den senare framställningen exempelvis förstå lagstiftarens avsikter, syftet med bestämmelserna och hur tidigare kontroverser kommit att forma lagen. Därefter tydliggörs djurs ställning i rättsordningen, följt av en redogörelse för hur djurskyddet är organiserat i Sverige. Avslutningsvis behandlas djurskyddslagen i stort, med fokus på dess tillämpningsområde och grundläggande bestämmelser om hur djur ska hållas och skötas. Kapitlet avrundas med några sammanfattande slutsatser.

2.2 FRAMVÄXTEN OCH UTVECKLINGEN AV ETT DJURSKYDDSPERSPEKTIV

Innan den första djurskyddslagen, lag (1944:219) om djurskydd, trädde i kraft fanns endast ett fåtal spridda djurskyddsbestämmelser, som straffbestämmelsen för djurplågeri i dåvarande 1864 års strafflag samt föreskrifter om rätt för polismyndighet att i vissa fall omhänderta djur utsatta för djurplågeri. Andra länders lagar och lagförslag om djurskydd hävdades utmärka sig genom att vara mycket utförligt utformade, med konkreta uppräkningslistor av förbjudna handlingar. Det hävdades i propositionen att en sådan lagstiftningsmetod kunde ha en opinionsbildande verkan. Det förekom seder, bruk och förfaringsätt som ansågs nödvändiga att förbjuda. Det nämndes särskilt att djurskyddslagen borde omfatta bestämmelserna om omhändertagande av djur, då upptagna i en separat lag från 1921.³⁰ När djurskyddslagen infördes ansågs det lämpligast att i strafflagen behålla den allmänt hållna straffbestämmelsen avseende djurplågeri, vilken avsåg alla typer av djur. Utöver denna bestämmelse skulle den mer omfattande djurskyddslagen innehålla regler om hur husdjur och andra djur som hålls i fångenskap skulle vårdas och behandlas. Lagen kom att bygga på principen att djur ska garanteras skydd, och lagens huvudsyfte kom att bli av *preventiv* karaktär.³¹

Den nu gällande djurskyddslagen (1988:534) omfattar samma djurslag som 1944 års lag, men skyddet för djuren har förstärkts.³² I förarbetena betonades djurskyddet som en *etisk* fråga. Djurskyddsfrågor sades intressera och engagera människor mycket, både i fråga om djur-

³⁰ Prop. 1944:43, s. 7-11.

³¹ Prop. 1987/88:93, s. 13-14.

³² A.a., s. 1.

skydd i allmänhet och i enskilda fall. Människors engagemang i djurskyddsföreningar ansågs visa på en vilja att ta ansvar för djurs välmående. Djurskyddet hävdades i Sverige ha en bred och djup förankring i vårt medvetande, och tanken om att djur ska skyddas beskrevs som en del av vårt kulturarv. Ett av motiven bakom införandet var de konstant pågående förändringarna i vår djurhållning. Förändringarna hävdades bero bland annat på ökad kunskap om djur och deras behov och sjukdomar.³³

Sommaren 2009 beslutade regeringen att uppdra åt en särskild utredare att göra en bred översyn av utformningen av och innehållet i den samlade djurskyddslagstiftningen och lämna förslag till en ny djurskyddslag och djurskyddsförordning.³⁴ Detta resulterade år 2011 i betänkandet Ny djurskyddslag³⁵. Som villkor för den nya lagstiftningen sägs att minst samma djurskyddsnivå som idag ska uppnås. Bestämmelserna ska verka förebyggande och utgå från enskilda djurs behov. Utredaren betonar vikten av att djurskyddslagstiftningen har en etisk grund och är väl förankrad i samhället. Liksom när 1988 års lag skulle införas sägs kunskapen om djur och deras behov ha ökat, vilket skapar ett större intresse för deras välfärd. En god djurvälfärd hävdas vara en viktig del av vår kultur. En förändrad syn på djur, med betoning på våra *skyldigheter* gentemot dem, uttrycks. Utredaren talar om att vi människor har en moralisk skyldighet att vid användning och hållande av djur ta hänsyn till deras välfärd och behov. Kan inte en god djurvälfärd, såväl fysisk som psykisk, uppnås, anser utredaren att djurhållningen inte är etiskt acceptabel.³⁶

I den nya djurskyddslagen och djurskyddsförordningen som föreslås ska bestämmelserna vara mindre detaljerade än idag. Mer detaljerade bestämmelser ska i stället föreskrivas av Jordbruksverket för större möjligheter att uppdatera och korrigera bestämmelserna så att de följer forskningen och utvecklingen i övrigt. Även Jordbruksverket uppmanas att, där så är möjligt och ändamålsenligt, sänka detaljeringsgraden i sina föreskrifter. En förhoppning om mer flexibilitet i djurskyddslagstiftningen uttrycks.³⁷ I betänkandet föreslås omhändertagande av djur och djurförbud få ett eget gemensamt kapitel i den nya lagen.³⁸ Mer flexibilitet förslås där bland annat uppnås genom att ge länsstyrelserna befogenhet att meddela djurförbud *under vissa förutsättningar*, till exempel genom att en person som meddelats djurförbud kan få ha

³³ Prop. 1987/88:93, s. 14.

³⁴ Dir. 2009:57.

³⁵ SOU 2011:75.

³⁶ A.a., s. 21.

³⁷ A.a., s. 23-24 och 409-410.

³⁸ I bilagan finns detta kapitel från förslaget bifogat.

hand om djur under överinseende av någon annan.³⁹ Värt att återigen understryka är att betänkandet ännu inte lett till lagstiftning vad gäller djurförbud och omhändertagande av djur.

2.3 DJURS STÄLLNING I RÄTTSORDNINGEN

Som behandlats kort i det inledande kapitlet ses djur fortfarande inte som rättssubjekt i vår rättsordning, utan betraktas som saker. Rättsordningen utgår emellertid från att djur kan uppleva lidande⁴⁰, och djurskyddslagen har uttryckligen till syfte att skydda djur från onödigt lidande och sjukdom⁴¹. Brottsbalkens tredje kapitel om brott mot liv och hälsa omfattar dock enbart människor. Djurplågeriparagrafen har i stället infogats under sextonde kapitlet om brott mot allmän ordning. I det aktuella kapitlet finns även brott som förargelseväckande beteende och hets mot folkgrupp. Striwing skriver träffsäkert att det egentliga skyddsobjektet inte är djuren, utan människorna, som förargas och störs i sin sinnesfrid vid vetskapen att djur behandlas illa och lider.⁴² I många fall har dock vägledning ansetts kunna hämtas i bestämmelserna som gäller människor.⁴³

2.4 DJURSKYDDETS ORGANISATION OCH AKTÖRER

Djurskyddet i Sverige är uppdelat på tre aktörer: Jordbruksverket, länsstyrelserna och Polismyndigheten. Jordbruksverket får enligt bestämmelser i djurskyddsförordningen (1988:539) meddela föreskrifter rörande vitt skilda områden, och ger även icke bindande allmänna råd. Verket agerar som central kontrollmyndighet och samordnar länsstyrelsernas djurskyddsarbete.⁴⁴ Länsstyrelserna utövar den faktiska offentliga kontrollen av djurskyddet.⁴⁵ När det i lagtext talas om kontrollmyndigheten är det därför länsstyrelsen som avses. Länsstyrelserna ska enligt djurskyddslagen exempelvis besiktiga djurstallar, besluta om uttagande av avgifter och pröva frågor om undantag från olika bestämmelser. Det är länsstyrelserna som meddelar djurförbud och beslutar om omhändertagande, samt bestämmer vad som ska ske med omhändertagna djur.⁴⁶ Beslut om omedelbart omhändertagande kan tas av länsstyrelserna eller av Polismyndigheten.⁴⁷ Om beslutet meddelas av Polismyndigheten, ska det underställas

³⁹ SOU 2011:75, s. 35.

⁴⁰ Striwing, *Brottsoffer*, s. 46.

⁴¹ Djurskyddslagen 2 §.

⁴² Striwing, *Brottsoffer*, s. 46-47.

⁴³ Se avsnitt 3.7.3.

⁴⁴ SOU 2011:75, s. 175.

⁴⁵ Djurskyddslagen 24 §.

⁴⁶ Djurskyddslagen 29, 31 och 34 §§.

⁴⁷ Djurskyddslagen 32 § första stycket.

länsstyrelsen, som snarast ska avgöra om det ska fortsätta gälla.⁴⁸ Omhändertaganden verkställs av Polismyndigheten.⁴⁹

Förhållandet mellan de tre aktörerna behandlas ytterligare i djurskyddsförordningen 71-72 §§. Enligt djurskyddsförordningen 71 § ska Polismyndigheten skyndsamt anmäla till länsstyrelsen om det finns förutsättningar att besluta om djurförbud eller omhändertagande. I 72 § anges att föreskrifter rörande förfarandet vid omhändertagande och omedelbart omhändertagande får meddelas av Jordbruksverket.

2.5 HUR DJUR SKA HÅLLAS OCH SKÖTAS

Djurskyddslagen gäller enligt 1 § vård och behandling av husdjur, försöksdjur, och andra djur⁵⁰ om de hålls i fångenskap. Detta till skillnad från straffstadgandet för djurplågeri, som är tillämpligt på alla djur. Skillnaden beror på att djur som hålls i fångenskap på grund av sin förlust av frihet anses ha blivit beroende av människan och i behov av särskilt skydd.⁵¹ Vad som avses med begreppet *fångenskap* är inte mer djupgående definierat än att det i förarbeten till nuvarande djurskyddslagen står att ”Liksom 1944 års lag omfattar den nya lagen enbart djur som människan på ett eller annat sätt har i sin vård. På vilda, fritt levande djur är lagen inte tillämplig. Förhållandena för dessa djur ligger som regel utanför ett direkt mänskligt inflytande och de bör därför inte omfattas av en lagstiftning som den förevarande.”⁵² Lagen har i rättspraxis ansetts tillämplig på djur i mycket stora vilthägn, vilket i förarbeten ansågs vara en lämplig tolkning.⁵³ Med *husdjur* avses djur som alltid lever under människors vård samt används för bestämda ändamål. Som exempel nämns sällskapsdjur som hundar och katter samt djur som används inom jordbruket, exempelvis mjölkkor.⁵⁴ Termerna *försöksdjur* och *djurförsök* definieras i början av djurskyddslagen och behandlas inte närmare här. Att notera är att det enligt lagtexten inte krävs att husdjur och försöksdjur hålls i fångenskap för att omfattas av lagen⁵⁵, något de dock per definition torde anses vara.

⁴⁸ Djurskyddslagen 32 § andra stycket.

⁴⁹ Djurskyddslagen 31 § och 32 § tredje stycket.

⁵⁰ För en redogörelse om begreppet djur, se exempelvis Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 21-22.

⁵¹ Striwing, *Djurplågeri*, s. 155.

⁵² Prop. 1987/88:93, s. 49.

⁵³ Se RÅ 1977:110, prop. 1987/88:93, s. 50 samt Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 29.

⁵⁴ Prop. 1987/88:93, s. 49.

⁵⁵ Se prop. 1987/88:93, s. 49 samt Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 30. Notera dock att försöksdjur då förarbetet skrevs ännu inte hade upptagits i lagrummet.

I djurskyddslagen 2-9 §§ finns grundläggande bestämmelser om hur djur som omfattas av djurskyddslagen ska hållas och skötas. Dessa bestämmelser fastställer en miniminivå, vilken om den underskrids aktualiserar åtgärder som föreläggande, omhändertagande och djurförbud. Exempelvis föreskrivs som en grund för djurförbud att djurhållare inte följt ett beslut av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt. För att bedöma huruvida ett beslut är av väsentlig betydelse tittar kontrollmyndigheten bland annat på om kravet finns i lag (exempelvis i de grundläggande bestämmelserna) eller förordning. Om så är fallet anses det vara ett uttryck för att riksdag eller regering ansett kravet vara av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt.⁵⁶ Gällande uttrycket ”hur djur ska hållas och skötas” kan frågan ställas vad som innefattas i detta, något som till stor del framkommer i lagrummen under rubriken. Exempelvis lämplig och tillräcklig utfodring och vattning faller då under begreppet, samt förbud mot att binda djur på vissa sätt.

Det föreskrivs i 2 § att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom, vilket är det övergripande syftet med lagen. Ett undantag uppställs för djurförsök godkända av en djurförsöksetisk nämnd. I förarbeten till 1988 års lag sägs de efterföljande paragraferna utgöra preciseringar av stadgandet.⁵⁷ Djur behandlas väl och skyddas från lidande och sjukdom om djurskyddsbestämmelserna följs. Lagtexten kompletteras av råd och föreskrifter från Jordbruksverket. I ett kammarrättsfall⁵⁸ hade domstolen att bedöma huruvida en hundägare brutit mot 2 § genom att regelbundet låta sin hund vänta i bilen i fyra timmar medan hon jobbade. Domstolen valde att jämställa bilförvaringen med burförvaring. Man tittade på Jordbruksverkets allmänna råd⁵⁹ till 2 §, som säger att hundar bara får förvaras *tillfälligt* i bur, och inte längre än nödvändigt. Man tittade även på verkets föreskrifter om förvaring av hundar⁶⁰, som stadgar om specifika burmått. Kammarrätten valde att uppställa vissa förutsättningar under vilka hunden fick förvaras i bilen. Man föreskrev hur många timmar per dag hunden sammanlagt fick hållas i bilen, hur många dagar i veckan detta fick ske och hur ofta den skulle rastas. Vidare avses med *lidande* i 2 § både fysiskt och psykiskt lidande. Att lagen talar om *onödigt* lidande beror på att det är tillåtet att tillfoga djur visst lidande i samband med

⁵⁶ Se Jordbruksverkets vägledning, s. 24. Se även avsnitt 3.7.1.

⁵⁷ Prop. 1987/88:93, s. 50.

⁵⁸ Kammarrätten i Stockholms dom den 11 juli 2003 i mål nr 5418-01.

⁵⁹ Statens jordbruksverks allmänna råd (1999:3).

⁶⁰ SJVFS 1999:111.

sjukdomsdiagnostik och terapi.⁶¹ I betänkandet med förslag till ny djurskyddslag föreslås att *lidande* i lagen uttryckligen definieras som innefattande både psykiskt och fysiskt lidande.⁶²

I de grundläggande bestämmelserna föreskrivs även att djur ska ges tillräckligt med foder och vatten av god kvalitet, anpassat efter djurslaget, samt vissa krav på förvaringsutrymmen och hägn. Lagrummen kompletteras ofta av bestämmelser i djurskyddsförordningen⁶³ samt föreskrifter från Jordbruksverket⁶⁴. Med förvaringsutrymme avses exempelvis akvarier, burar och boxar, och det finns i regel utförliga bestämmelser kring hur stora dessa ska vara, hur de ska vara inredda, hur de ska skötas, etcetera. I praxis har exempelvis måttföreskrifter avseende storleken på hönsburar lett till att djurhållare tvingats göra sig av med djur.⁶⁵ Vidare finns grundläggande bestämmelser om att djur inte får överansträngas eller hållas bundna på vissa sätt. Förbudet mot överansträngning kopplar till djurplågeristaffstadgandet i brottsbalken.⁶⁶ Det uppställs krav på god djurmiljö, krav i samband med transport samt krav på vård. Övriga bestämmelser stadgar att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (Jordbruksverket) exempelvis får meddela föreskrifter om villkor för eller förbud mot viss djurhållning samt meddela förbud mot att visst utrymme eller hägn används. Uppfylls inte krav i lag, föreskrifter eller beslut, får länsstyrelsen besluta om föreläggande, förbud eller rättelse med stöd i 26 §. Om beslutet visar sig otillräckligt aktualiseras omhändertagande och djurförbud om det är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt.⁶⁷

2.6 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

I detta kapitel har grundläggande aspekter av djurskydd behandlats. När den första djurskyddslagen infördes ville lagstiftaren åstadkomma ett samlat och omfattande djurskydd, som skulle förändra opinionen och införa nya och förbättrade seder inom djurhållningen. Djurskyddet kom att omfatta djur som hålls i fångenskap, medan djurplågeriparagrafen gällde alla djur. Lagen kantades av en tanke om prevention. Den kom att kompletteras och ändras åtskilliga gånger under åren, och utökades med ett djurförbud 1968. På grund av alla förändringar blev lagen med tiden svåröverskådlig och i behov av en omfattande revidering.

⁶¹ Prop. 1987/88:93, s. 50.

⁶² SOU 2011:75, s. 39.

⁶³ Se exempelvis djurskyddsförordningen 1 b-4 §§.

⁶⁴ För exempel på föreskrifter från Jordbruksverket, se Jordbruksverket, *Djurskydd*. Observera att det år 2007 skedde en verksamhetsöverföring från Djurskyddsmyndigheten till Jordbruksverket. Föreskrifter och allmänna råd utfärdade av Djurskyddsmyndigheten gäller dock till vidare, se Jordbruksverket, *Författningssamling*.

⁶⁵ RÅ 1995 ref. 1.

⁶⁶ Detta behandlas vidare under bland annat avsnitt 3.7.3.

⁶⁷ Enligt djurskyddslagen 29 § första punkten och 31 § andra punkten.

Detta skedde i och med införandet av 1988 års lag. Synen på djur och djurskydd var under konstant förändring, och lagen ansågs inte spegla den rådande synen. Djurskyddet betonades utgöra en etisk fråga, förankrat i vårt kollektiva medvetande, och många visade engagemang i frågan. Även den ökande kunskapen rörande djur och deras behov påkallade en förändring. Flera förändringar har skett sedan 1988 års lag infördes, och i utredningen från 2011 föreslås återigen en ny djurskyddslag. Den nya djurskyddslagen föreslås vara mindre detaljerad och mer flexibel, med fler föreskrifter meddelade av Jordbruksverket för att möjliggöra snabbare förändringar. Även denna gång betonas djurs välfärd som en del av vår kultur, och etiska och moraliska aspekter kring att behandlas djur väl framhävs.

Att notera rörande utvecklingen av djurskyddet är synen på hur lagen ska utformas. Inför införandet av 1944 års lag tittade utredaren på hur andra länder utformat sin djurskyddslagstiftning, och inspirerades av de mycket utförliga lagarna med konkreta uppräknings- och förbjudna handlingar. Detta ansågs lämpligt för att förändra folks syn på djur och djurhållning och tvinga fram ny sedvana och förbättrad djurhållning. Nu talar utredaren i stället om att vi har en införlivad kultur rörande djurvälfärd, och att bestämmelserna i dagens samhälle är alltför detaljerade och rigida. En större flexibilitet eftersträvas, där hänsyn kan tas till enskilda djur och djurhållare. Detta kan anses problematiskt, då tolkningsutrymmet blir mycket stort.

I detta kapitel har även redogjorts för djurskyddets organisation och dess aktörer Jordbruksverket, länsstyrelserna och Polismyndigheten. Jordbruksverket står för exempelvis föreskrifter gällande djurskydd, och vägleder länsstyrelserna i deras handläggning av djurskyddsärenden. Länsstyrelserna är kontrollmyndigheter, och övervakar djurskyddsbestämmelsernas efterlevnad. För att garantera djurskyddet kan de exempelvis fatta beslut om högsta antalet tillåtna djur på en fastighet, samt besluta om djurförbud och omhändertagande av djur. Polismyndigheten har i huvudsak funktionen av verkställande myndighet. Avslutningsvis behandlades djurskyddslagens tillämpningsområde och de grundläggande bestämmelserna om hur djur ska hållas och skötas. De grundläggande bestämmelserna är generellt utformade och utgör ramen för de föreskrifter som meddelas av Jordbruksverket. De är även relevanta vid en bedömning enligt förbuds- och omhändertagandeparagraferna av huruvida någon exempelvis försummat vården av djur eller utsatt djur för lidande.

3 DJURFÖRBUD

3.1 INLEDNING

I detta kapitel behandlas inledningsvis djurförbudets bakgrund och motiv samt de ändringar som skett sedan dess införande. Detta underlättar en förståelse för hur förbudet kommit att anta den form det har idag. Förbudet behandlas därefter i sin nuvarande utformning, uppdelat i mindre avsnitt. Exempelvis redogörs för hur bedömningen av lämplig omfattning av förbudet görs, vilka förutsättningar som gäller för det samt vilka situationer som utgör undantagssituationer. Avslutningsvis sammanfattas kapitlets delar, och några slutsatser dras.

3.2 DJURFÖRBUDETS FRAMVÄXT

Redan i ett betänkande⁶⁸ från 1930-talet föreslogs att det efter djurplågeriparagrafen i strafflagen skulle införas en bestämmelse som möjliggjorde för domstol att meddela förbud att ta befattning med djur för den som begått djurplågeri. Förslaget kantades dock av betänkligheter. Utredningsmannen menade att den som fått djurförbud kunde få svårt att försörja sig, att förbud kunde drabba tredje man, samt att det förelåg svårigheter att övervaka att förbud inte överskreds. I yttranden till betänkandet uttrycktes missnöje med i stort sett samma argument, och förslaget föll.⁶⁹ I djurskyddsutredningens betänkande med förslag till nya bestämmelser om djurplågeri⁷⁰ år 1961 föreslogs återigen en förbudsbestämmelse, och flera remissinstanser ansåg att en förbudsmöjlighet vore värdefull från djurskyddssynpunkt. Genom att inte knyta förbudet till konstaterat djurplågeri, utan uppställa mer generella kriterier för olämplighet att ha hand om djur, framhölls möjligheten att meddela förbud i administrativ ordning och möjliggöra tidiga ingripanden. Trots fördelarna valde man att inte införa bestämmelsen. Ett argument var återigen enskildas försvårade försörjningsmöjligheter. Det talades även om svårigheter att avgränsa förbuden på lämpligt vis. Låg individualpreventiv verkan väntades då förbudet antogs tillämpligt i ytterst få fall. Förbudet ansågs inte heller ge någon allmänpreventiv effekt utöver den som åstadkoms av djurplågeribestämmelsen.⁷¹

Efter en inkommen anmälan till JO år 1967⁷², aktualiserades frågan om djurförbud igen. JO ansåg att frågan måste omprövas, då myndigheterna saknade effektiva medel för att förhindra

⁶⁸ SOU 1938:36.

⁶⁹ Prop. 1968:170, s. 8-9.

⁷⁰ SOU 1961:45.

⁷¹ Prop. 1968:170, s. 9-10.

⁷² Gällande frågan huruvida myndigheterna i ett fall av upprepat djurplågeri använt alla sina möjligheter att skydda djuren.

allvarliga missförhållanden för djur. I ett lagutskotts utlåtande⁷³ över motionerna till 1968 års riksdag hävdades att tidigare framhållna argument mot djurförbud inte längre vägde tyngre än behovet av det. I departementspromemorian anfördes att upprepat djurplågeri och annan fortlöpande vanvård måste motarbetas och förhindras. Det betonades som önskvärt att förbud kunde meddelas i administrativ ordning för att möjliggöra snabba ingripanden och undvika att behöva invänta lagföring. Vid tillfälliga fall av djurplågeri bedömdes det oftast röra sig om vilda djur eller djur som ägs eller sköts av någon annan än gärningspersonen. Man menade att det i sådana fall var tillräckligt med en fällande straffrättslig dom. Förbudsbestämmelsen ansågs passa bättre in i djurskyddslagen, med dess begränsningar till djur som hålls i fångenskap. Förbud ansågs bara kunna meddelas vid *kvalificerade* åsidosättanden av vissa bestämmelser i djurskyddslagen. Det krävdes i regel att man tidigare, utan framgång, använt mildare ingripanden. Endast om ett missförhållande var av allvarlig art ansågs förbud kunna användas som första åtgärd. Förbud skulle inte kunna meddelas enbart djurägare, utan även exempelvis anställda djurskötare. Hälsovårdsnämnden föreslogs kunna sälja djuren om djurägare med djurförbud inte ville eller kunde se till att någon annan skötte dem.⁷⁴

Bland remissinstanserna var det endast två instanser, Riksförbundet Landsbygdens folk (RLF) och Sveriges lantbruksförbund som helt motsatte sig införandet av djurförbudsmöjligheten. De menade att tidigare invändningar fortfarande var aktuella, och att framförallt ingreppet i individers näringsutövning gjorde förbudet olämpligt. RLF menade att vanvård oftast beror på oförstånd, och ansåg att reaktionen därför bör vara att ge upplysning och rådgivning. Övriga remissinstanser biföll i stort förslaget. Departementschefen ansåg att skillnad bör göras mellan personer som medvetet vanvårdar djur trots förutsättningar att sköta dem väl, och personer som på grund av exempelvis sjukdom eller hög ålder saknar insikt eller förmåga att sköta djur på lämpligt sätt. Betydelsen av att förbud inte görs mer omfattande än omständligheterna i det enskilda fallet kräver för att uppnå syftet med åtgärden underströks.⁷⁵

Djurförbudsmöjligheten kom år 1968 att införas i den gamla djurskyddslagen. Förbud fick meddelas om någon underlät att följa en föreskrift meddelad av hälsovårdsnämnd eller länsstyrelse om denna föreskrift var av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, samt om det annars förelåg ett allvarligt missförhållande i fråga om vård eller behandling av djur. Att

⁷³ 3LU 1968:20.

⁷⁴ Prop. 1968:170, s. 10-14.

⁷⁵ A.a., s. 14-22.

notera särskilt är förutsättningen att ett missförhållande skulle *föreligga*, och att missförhållanden som upphört vid beslutsfattandet alltså inte kunde leda till djurförbud. Departementschefen behandlade vidare frågan om förfarandet när någon inte följer ett förbudsbeslut eller inte avhänder sig djur. Det konstaterades att förutsättningarna för omhändertagande (exempelvis att djuret var utsatt för djurplågeri) i vissa fall även kunde "tvinga fram" de sökta effekterna av ett förbudsbeslut, men att tvångsåtgärder måste kunna tillgripas även då dessa villkor för omhändertagande *inte* är uppfyllda. Departementschefen menade att omhändertagande borde kunna ske då en djurägare som meddelats djurförbud inte gör sig av med djuren, eller förvärvar djur i strid med ett förbud. Ett nytt stycke i omhändertagandeparagrafen infördes därför. Djur skulle emellertid *inte* kunna omhändertas när den som förbjudits att ha hand om djur inte ägde djuren som avsågs i förbudet.⁷⁶

3.3 ÄNDRINGAR SEDAN DJURFÖRBUDETS INFÖRANDE

Lagtexten kom bara att ändras marginellt under åren mellan införandet av förbudsmöjligheten år 1968 och den nya djurskyddslagen 1988. Enligt 1944 års lag behövde ett missförhållande föreligga för att djurförbud skulle kunna utfärdas. Vid införandet av den nya lagen ville man tydliggöra att förbud även kunde meddelas i fall där missförhållanden inte längre förelåg vid beslutet.⁷⁷ Bestämmelsen skärptes år 1993. En förskjutning hade skett i allmänhetens syn på djurförbud. Från att det förelegat ett allmänt motstånd mot att över huvud taget kunna meddela djurförbud, tilläts djurskyddsintresset väga allt tyngre. Hänvisningar gjordes till reaktioner som följt på myndigheters tillämpning av bestämmelsen, och tillämpningen ansågs inte harmonisera med allmänhetens uppfattning av djurskyddets betydelse. Missnöjet hävdades dock inte bero på förarbetsuttalanden om att förbud endast får meddelas i särskilt kvalificerade fall, utan på undantagsbestämmelsens utformning. Med en hänvisning till ett rättsfall från Högsta förvaltningsdomstolen⁷⁸ påpekades att förbudsbestämmelsen krävde att upprepad vanvård kunde befaras och att det bedömdes utsiktslöst att försöka åstadkomma rättelse på annat sätt. I förarbetet föreslogs en skärpning av denna del. I stället för att söka omständigheter som talade *för* en upprepning av missförhållandena, skulle myndigheterna nu undersöka om det fanns omständigheter som talade *mot* en upprepning. Sådana omständigheter kunde exempelvis vara att missförhållandena berott på en sjukdom, som övervunnits, eller att positiva förändringar i djurhållningen påbörjats. Förbud skulle meddelas, om det inte *kunde antas*

⁷⁶ Prop. 1968:170, s. 23-26. Frågan om vem som kan beläggas med djurförbud behandlas i avsnitt 3.4. Frågan om vems djur som kan omhändertas behandlas i avsnitt 4.3.

⁷⁷ Prop. 1987/88:93, s. 67-68.

⁷⁸ RÅ 1983 s. 407.

att ett upprepande inte skulle inträffa. Bestämmelsen övergick även från att vara fakultativ till att vara obligatorisk.⁷⁹ Avslutningsvis konstaterades att ”När det råder sådana missförhållanden att förbudsbestämmelsen i 29 § är tillämplig kan det samtidigt vara nödvändigt att fatta beslut om att djuren i fråga skall omhändertas”⁸⁰.

År 2003 tillkom djurförbudsförutsättningarna om fällande djurplågeridomar⁸¹ samt upprepade brott och beslut⁸². Undantagsbestämmelsen i andra stycket skärptes till att enbart gälla då det är *uppenbart* att ett upprepande av missförhållandena inte kommer inträffa. I förarbetena sägs att kritik rests mot ”alltför optimistiska framtidsbedömningar”⁸³ som lett till att välbefogade förbud inte meddelats. Det krävs för undantagsbestämmelsens tillämplighet att det helt klart varit fråga om en engångsföreteelse.⁸⁴ År 2014 infördes förbudet mot sexuella handlingar med djur⁸⁵ med en tillhörande straffbestämmelse⁸⁶. I djurförbudsparagrafen lades denna straffbestämmelse in som grund för förbud om någon vid upprepade tillfällen dömts för brottet.⁸⁷

Bestämmelser om meddelande av djurförbud, eller förbud att ha hand om djur, regleras idag i 29 § i 1988 års djurskyddslag.⁸⁸ Ett beslut enligt 29 § är personligt och gäller i hela Sverige.⁸⁹ Tidigare var förbuden möjliga att undkomma genom att flytta till ett annat län, där djurskyddsinspektörerna saknade information om förbudet, och där skaffa nya djur. År 2009 infördes därför lagen (2009:619) och förordningen (2009:620) om djurskyddskontrollregister. Genom detta nationella register kan länsstyrelser få information om huruvida en person har djurförbud.⁹⁰ Första stycket i djurförbudsbestämmelsen handlar om de olika förutsättningarna för djurförbudet, och utgår från individens tidigare agerande. Exempelvis kopplas djurförbud i första punkten till att ett beslut om föreläggande, förbud eller rättelse enligt 26 § som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt inte följts. I andra punkter talas det om exempelvis vanvård och misshandel, något som anknyter till de tidigare behandlade grundläggande bestämmelserna i 2-9 §§ om hur djur ska hållas och skötas och skyddas mot onödigt

⁷⁹ Prop. 1991/92:173, s. 17-20.

⁸⁰ A.a., s. 20-21.

⁸¹ Djurskyddslagen 29 § fjärde punkten.

⁸² Djurskyddslagen 29 § femte punkten.

⁸³ Prop. 2001/02:93, s. 21.

⁸⁴ A.a., s. 20-21 och 27.

⁸⁵ Se djurskyddslagen 9 a §.

⁸⁶ Se djurskyddslagen 36 c §.

⁸⁷ Prop. 2013/14:41, s. 18-19.

⁸⁸ Bestämmelser om djurförbud finns även i djurskyddsförordningen 71 §, vilken nämnts ovan under avsnitt 2.4.

⁸⁹ Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 117 samt Kammarrätten i Göteborgs dom den 30 oktober 2013 i mål nr 7015-12, 7016-12.

⁹⁰ Notisum.

lidande.⁹¹ I andra stycket uppställs ett undantag som kan leda till att djurförbud inte meddelas trots att en eller flera av förutsättningarna i första stycket uppfylls. Tredje stycket behandlar frågan om åläggande för den förbudsbelagda individen att göra sig av med sina djur samt förbud mot att skaffa nya djur. Fjärde stycket handlar om hur länge förbudet gäller. Förutsättningarna och styckena behandlas ingående efter att frågan om vem som kan beläggas med djurförbud utretts och ett par viktiga begrepp definierats.

3.4 VEM SOM KAN BELÄGGAS MED DJURFÖRBUD

Frågan om vem som kan beläggas med djurförbud ska visa sig sakna ett klart svar. Att den som är djurhållare kan meddelas djurförbud anses självklart, då flera av grunderna för djurförbud är kopplade till skyldigheter vilka bara läggs djurhållaren till last enligt djurskyddslagen. Alla är exempelvis inte skyldiga att vårda djur; det ankommer i stället bara på just djurhållare. Som behandlas nedan⁹² är det i första hand djurägaren som även är djurhållare. Striwing och Åslund behandlar frågan om djurförbud kan meddelas någon som inte själv är djurhållare.⁹³ De hänvisar till följande motivuttalande:

”Den som på ett särskilt allvarligt sätt har förbrutit sig mot djur skall i fortsättningen inte tillåtas hålla djur. [...] Bestämmelsen tar sikte på personer som förbrutit sig mot djur så allvarligt att de inte alls skall få fortsätta att ha hand om djur eller visst slag av djur. [...] En person som har dömts för djurplågeri enligt brottsbalken måste anses ha visat sig klart olämplig att i fortsättningen hålla djur.”⁹⁴

Striwing och Åslund menar att det främst är orden ”i fortsättningen” som vållar förvirring. Uttalandet kan tolkas som att lagstiftaren helt enkelt bara avser tiden efter lagändringens ikraftträdande. Då omfattas även fall där gärningspersonen vid gärningstillfället inte är djurägare eller djurhållare. I den andra och tredje citerade meningen talar man emellertid om att gärningspersonen inte ska få *fortsätta* ha hand om eller hålla djur. Vid bokens tillkomst hade förbudet i praxis endast använts i ett fall där gärningspersonen inte var djurhållare. Striwing och Åslund menar att förbudsförutsättningarna misshandel och djurplågeri⁹⁵ vore tillämpliga på fler personer än de som omfattas av djurskyddslagens krets av ansvariga om man helt bortser från motivuttalandena, men ställer sig frågande till om detta verkligen är

⁹¹ Se avsnitt 2.5.

⁹² Se avsnitt 3.5.

⁹³ Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 118-119. Gällande begreppet *djurhållare*, se även avsnitt 3.5.

⁹⁴ Prop. 2001/02:92, s. 20.

⁹⁵ Djurskyddslagen 29 § tredje och fjärde punkten.

lagstiftarens avsikt. De betonar att de själva är av åsikten att djurförbud kan meddelas i preventivt syfte mot alla gärningspersoner – även de som inte är djurhållare vid gärningstillfället. De betonar även att begreppet *djurhållare* inte får tolkas alltför snävt.⁹⁶ Djurskyddslagens krets av ansvariga definieras inte i lagen. I förarbetena sägs dock i specialmotiveringen till bestämmelsen om nödvändig vård⁹⁷ att:

”Djurskyddslagen reglerar förhållandet mellan människan och de djur som hon på ett eller annat sätt har i sin vård. Enligt min mening ligger det i sakens natur att det är ägaren av djuret och den som på annan grund innehar eller förfogar över djuret som är ansvariga för att bestämmelserna i djurskyddslagen iakttas. Utöver den kretsen kan skyldigheterna enligt lagen inte sträcka sig. Vem eller vilka inom den angivna gruppen som är ansvarig måste avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. [...] Handlande eller underlåtenhet av personer utanför den ansvariga kretsen får bedömas enligt bestämmelserna om djurplågeri i 16 kap. 13 § brottsbalken.”⁹⁸

Detta utpekande av ansvariga måste antas ta sikte på fall där den enskilde har ett ansvar för att vårda och behandla de egna djur som hålls i fångenskap.⁹⁹ Utpekandet lades in under motivet till bestämmelsen om nödvändig vård, som hör till de grundläggande bestämmelserna om hur djur ska hållas och skötas. Andra bestämmelser i djurskyddslagen torde vara högst olämpliga att begränsa till djurhållare. Denna problematik tas upp särskilt i förarbetena till införandet av förbud mot sexuella handlingar med djur.¹⁰⁰ Regeringen hade för avsikt att detta förbud skulle ”rikta sig till alla och inte, till skillnad från många andra bestämmelser i djurskyddslagen, enbart till den som håller djuren”¹⁰¹. Lagrådet ansåg att ”en placering i djurskyddslagen typiskt sett skulle innebära att förbudet enbart riktade sig mot djurhållare eller andra som svarar för verksamhet som är reglerad i den lagen”¹⁰² och menade att detta talade för att placera förbudet i brottsbalken. Regeringen menade emellertid att det i djurskyddslagen finns exempel på bestämmelser med en vidare krets¹⁰³. Förbudets placering inom djurskyddslagen (avskilt från de grundläggande bestämmelserna om hur djur ska hållas och skötas) ansågs vara

⁹⁶ Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 118-119.

⁹⁷ Djurskyddslagen 9 §.

⁹⁸ Prop. 1987/88:93, s. 55.

⁹⁹ Se djurskyddslagen 1 §.

¹⁰⁰ Förbudet mot sexuella handlingar med djur regleras i djurskyddslagen 9 a §, införd efter att Striwing & Åslunds i detta avsnitt refererade bok utkom år 2005.

¹⁰¹ Prop. 2013/14:41, s. 14.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Exempelvis om operativa ingrepp, se djurskyddslagen 10 §.

av särskild vikt för att tydliggöra att det gäller även för andra än djurhållare.¹⁰⁴ I samband med införande av förbudet mot att genomföra sexuella handlingar med djur reviderades även 29 § så att ett brott mot förbudet kunde leda till djurförbud.¹⁰⁵

Så vem kan egentligen beläggas med djurförbud? Det torde anses givet att de två första förutsättningarna, att underlåta att följa beslut av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt samt att allvarligt försumma tillsynen eller vården av ett djur, enbart omfattar djurhållare då dessa punkter rör ageranden i strid med djurhållares skyldigheter enligt lagen. Även femte punkten om upprepade brott och beslut torde tidigare ha avsett enbart djurhållare, men med den nyligen tillagda hänvisningen till brott mot förbudet att genomföra sexuella handlingar med djur¹⁰⁶ torde detta inte längre vara fallet. Djurhållare omfattas rimligtvis av alla punkter, men rörande övriga personer är rättsläget ovisst i fråga om de sista tre förutsättningarna. Enligt min uppfattning torde förutsättningarna misshandel och djurplågeri kunna användas för att besluta om djurförbud för andra än djurhållare, då dessa handlingar uppenbarligen kan begås av andra än djurhållare. Rörande förutsättningen om upprepade brott och beslut kan det dock anses olyckligt att lagstiftaren blandat straffstadgandet för sexuella handlingar med djur med straffbestämmelser för brott som enbart kan begås av djurhållare. Enligt min mening torde brott mot förbudet att genomföra sexuella handlingar med djur kunna leda till djurförbud. Regeringen uttryckte en tydlig avsikt att förbudet skulle rikta sig till alla, och inte bara till djurhållaren. Det mest ändamålsenliga torde bli att förutsättningen om upprepade brott och beslut vad avser 26, 36 och 36 a §§ riktar sig enbart till djurhållare, och att den vad gäller brott mot förbudet att genomföra sexuella handlingar med djur riktar sig även till andra.

Sammanfattningsvis får rättsläget gällande vem som kan meddelas djurförbud betraktas som oklart. Djurhållare omfattas lämpligtvis av alla punkter i lagrummet, men beträffande andra personer måste bestämmelsens utformning anses leda till icke ändamålsenliga konsekvenser som lagstiftaren troligtvis förbisett. För att förbudsparagrafen effektivt ska skydda djur från lidande och sjukdom måste alla som kan uppfylla förutsättningarna också omfattas. Att vissa handlingar, såsom att försumma tillsyn och vård, bara kan begås av den som faktiskt har ansvar för djuret, måste anses ändamålsenligt och proportionerligt.

¹⁰⁴ Prop. 2013/14:31, s. 14.

¹⁰⁵ A.a., s. 18-19.

¹⁰⁶ Straffstadgandet finns i djurskyddslagen 36 c § och förbudet i 9 a §.

3.5 BEGREPPEN *HA HAND OM DJUR* OCH *DJURHÅLLARE*

Begreppen *ha hand om djur* och *djurhållare* är centrala för tillämpningen av förbudsbestämmelsen då de ringar in en del av lagrummets tillämplighet. Begreppet *ha hand om djur* avgränsar de handlingar som är förbjudna för någon med djurförbud, och begreppet *djurhållare* visar vem som har skyldighet att exempelvis vårda djur och annars kan försumma denna skyldighet och dömas till djurförbud¹⁰⁷. I utredningen till den föreslagna nya djurskyddslagen behandlas begreppen *ha hand om djur* och *djurhållare*, och det sägs att:

”Med begreppet ’ha hand om djur’ i bestämmelsen om djurförbud menas den person som är ansvarig för att djurskyddslagens bestämmelser följs. Den som på något sätt har ett direkt eller indirekt inflytande över djurhållningen är att anse som djurhållare. I allmänhet är det i första hand ägaren till djuren som även är djurhållare. Djurhållare kan även den vara den som på något sätt har ansvar för djur, exempelvis den som praktiskt sköter om djur på uppdrag av ägaren som t.ex. skötare, fodervärd eller mottagare för inackorderade djur. Även den som tar sig an ett förvildat eller upphittat djur genom att t.ex. ge djuret mat eller skydd, räknas som djurhållare i djurskyddslagens mening.”¹⁰⁸

Att notera först här, kopplat till föregående avsnitt, är att denna utredare anser att enbart djurhållare och djurägare kan beläggas med djurförbud. Angående begreppen har de till synes getts en vid definition och sammankopplats; den som har hand om djur är djurhållare. I utredningen påstås vidare att ”Ett förbud mot att ha hand om djur innebär att den enskilde över huvud taget inte får befatta sig med djur, t.ex. äga, sköta eller transportera djur”.¹⁰⁹ Formuleringen ger upphov till viss tveksamhet i fråga om påståendet avseende förbud att *äga* djur; något som vid en läsning av lagtexten inte nödvändigtvis upplevs som självklart. Striwing och Åslund hänvisar i frågan till ett kammarrättsfall från 1995¹¹⁰, där två makar förbjöds att ha hand om hästar, men fortsatte ha en häst på sin fastighet. Makarna anförde att de överlätit skötseln av och ansvaret för hästen till ett par minderåriga flickor. Kammarrätten menade dock att makarna haft hand om hästen i strid med förbudet. Striwing och Åslund anser att detta innebär att personer med förbud att ha hand om djur inte får äga djur.¹¹¹ Jag tolkar emellertid lagstiftningen som att förbud mot att äga djur inträder först i och med ett

¹⁰⁷ Enligt djurskyddslagen 29 § andra punkten.

¹⁰⁸ SOU 2011:75, s. 736-737.

¹⁰⁹ A.a., s. 719.

¹¹⁰ Kammarrätten i Jönköpings dom den 8 juni 1995 i mål nr 1329-1995.

¹¹¹ Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 155.

beslut enligt 29 § *tredje* stycket med åläggande att göra sig av med djuret samt förbud mot att skaffa nya djur. I det aktuella fallet hade ett sådant beslut också meddelats.

I ett mer sentida kammarrättsfall¹¹² sades i linje med detta att ett djurförbud *inte* innebär att den som belagts med förbudet inte får äga djur eller ha djur i sin omedelbara närhet. Om djurförbudet däremot kompletteras med åläggande att göra sig av med djuren eller ett förbud mot att skaffa djur över huvud taget, ansågs den enskilde tvingad att se till att djuret inte längre var i dennes närhet för att inte bryta mot förbudet. Domstolen hade alltså uppfattningen att ett förbud att ha hand om djur enligt 29 § *första stycket* inte hindrade en djurägare från att även fortsättningsvis äga djur eller ha dem i sin omedelbara närhet. Ett sådant hinder ansågs uppkomma först om förbudet kompletterades med åläggande och förbud enligt *tredje stycket*. Detta torde enligt min uppfattning var en korrekt tolkning av bestämmelsen.

Ett förbud mot att äga djur torde alltså uppstå först när ett djurförbud enligt första stycket kombineras med ett åläggande att göra sig av med djur och förbud att skaffa nya, enligt tredje stycket. Detta uttrycktes även i samband med införandet av förbudsmöjligheten, då Hälsovårdsnämnden föreslogs kunna sälja en djurägares djur om denne hade djurförbud och inte ville eller kunde se till att någon annan skötte om djuren.¹¹³ Det verkar dock föreligga vissa meningsskiljaktigheter i detta avseende bland länsstyrelserna. På några länsstyrelser hemsida sägs djurförbud meddelas när förutsättningarna enligt första stycket är uppfyllda¹¹⁴, samtidigt som djurförbud sägs innebära ett förbud mot att bland annat *äga*, utfodra, rasta, vårda och transportera djur¹¹⁵. Kanske rör det sig om en begreppsförvirring. Jag har, som nämndes inledningsvis¹¹⁶, valt att tala om *djurförbud* som synonymt med *förbud att ha hand om djur*, och tydliggjort när något annat förbud avses. Kanske har länsstyrelserna valt att innefatta alla delar av 29 § i sin användning av begreppet *djurförbud*. Även i remissvaren till förslaget om ny djurskyddslag uttrycks olika uppfattningar. Länsstyrelsen i Västernorrlands län hävdar att ett djurförbud innefattar förbud att äga djur. Kammarrätten i Stockholm nöjer sig med att säga att det föreligger problem kring tolkningen av begreppet *ha hand om djur*.¹¹⁷ Huruvida

¹¹² Kammarrätten i Stockholm dom den 7 juni 2012 i mål nr 3872-11.

¹¹³ Prop. 1968:170, s. 14.

¹¹⁴ Se exempelvis Länsstyrelsen Västmanlands läns hemsida, på sidan ”Omhandertagande av djur och djurförbud”. Elektronisk adress finns i källförteckningen.

¹¹⁵ Se exempelvis Länsstyrelsen Västra Götalands läns hemsida, på sidan ”Omhandertagande och djurförbud”. Elektronisk adress finns i källförteckningen.

¹¹⁶ Se avsnitt 1.3.

¹¹⁷ Remissammanställningen, s. 164.

ägande innefattas i begreppet *ha hand om djur* torde emellertid i normalfallet vara av mindre betydelse då djurägaren oftast är den som har hand om sina djur.

Gällande situationen att någon i ett hushåll har djurförbud, menar Jordbruksverket att det vore oproportionerligt att kräva att någon annan i hushållet ska göra sig av med sitt sällskapsdjur. Det betonas dock att personen med djurförbud inte får befatta sig med djuret, och exempelvis mata det.¹¹⁸ Flera länsstyrelser skriver exemplifierande att en person med djurförbud får umgås med vänner som har djur men exempelvis inte utfodra, vattna, vårda, sköta eller träna dem.¹¹⁹ I ett rättsfall har rastning och transporter av hundar ansetts utgöra överträdelser av djurförbud. Att bara vistas i samma hus som djuren ansågs inte innebära en överträdelse.¹²⁰

Sammanfattningsvis kan begreppen *ha hand om djur* och *djurhållare* anses ha getts en vid innebörd. Att ha hand om djur kan innebära alla möjliga typer av handlingar, som att ge djur mat och vatten, rasta dem och transportera dem. Begreppet bör dock enligt min bedömning tolkas som att det *inte* innefattar att äga djur. I de allra flesta fall saknar dock denna avgränsning förmodligen betydelse, om djurägaren även är den som har hand om sina djur. Bestämmelsen är troligtvis utformad på detta vis för att även de som inte är djurägare ska kunna beläggas med djurförbud. Djurhållare har konstaterats vara den som på något sätt har inflytande över djurhållningen. Begreppet har getts en mycket vid definition som står väl i linje med djurskyddslagens syfte att skydda djur från lidande och sjukdom; ju fler som kan anses vara djurhållare, desto fler omfattas av skyldigheterna enligt djurskyddslagen.

3.6 FÖRBUD GÄLLANDE ETT, FLERA ELLER ALLA DJURSLAG?

Ett djurförbud kan anpassas till att gälla för ett eller flera djurslag eller gälla generellt för alla slags djur. Det går inte att med stöd av djurförbudsbestämmelsen begränsa en persons djurbestånd till ett visst antal.¹²¹ När man ska avgöra djurförbudets omfattning bör man bland annat ta hänsyn till de omständigheter som föranlett förbudsbeslutet. Om skälen till beslutet är bundna till ett visst djurslag eller en viss typ av djur, kan länsstyrelsen begränsa förbudet till dessa. Detta kan exempelvis vara lämpligt när en djurhållare på grund av ålder och/eller dålig hälsa har svårt att ta hand om större lantbruksdjur, men har skött och kan förväntas fortsätta

¹¹⁸ Jordbruksverkets vägledning, s. 28.

¹¹⁹ Se exempelvis hemsidorna till Länsstyrelsen Västerbotten, Länsstyrelsen Västra Götalands län och Länsstyrelsen i Jönköpings län. Elektroniska adresser finns i källförteckningen.

¹²⁰ Hovrätten för övre Norrlands dom den 16 oktober 2015 i mål nr B 189-15.

¹²¹ Prop. 2001/02:93, s. 20. Se vidare under avsnitt 3.11.

sköta om mindre sällskapsdjur på ett bra sätt. Bedömningar görs av risken för att djur i personens vård i framtiden kan komma att utsättas för lidande. Att någon exempelvis begått en allvarlig form av djurplågeri anses visa att denne helt bör förbjudas att ha hand om djur.¹²² Denna tillämpning av lagrummet kan anses proportionerlig vid en avvägning mellan djurs och människors intresse; en bedömning görs baserat på djurs risk för lidande, men förbudet görs inte mer ingripande än vad som behövs för att skydda djuret.

Sammanfattningsvis förefaller grunden för djurförbudet, exempelvis en allvarlig djurmisshandel eller ”bara” ett sjukdomsfall, verka bestämmande för omfattningen av det. En bedömning får göras i det enskilda fallet. Den omfattning som är lämpligast och samtidigt minst ingripande för att nå syftet med förbudet, att skydda djur från lidande och sjukdom, bör användas.

3.7 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR DJURFÖRBUD

3.7.1 Beslut av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt

Enligt djurskyddslagen 29 § första punkten ska länsstyrelsen meddela förbud att ha hand om djur eller visst slag av djur för den som inte följer ett beslut om föreläggande, förbud eller rättelse som länsstyrelsen meddelat enligt 26 § och som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt. Förelägganden och förbud kan enligt 26 § andra stycket förenas med vite, med undantag för just djurförbud enligt 29 §. Det räcker att *ett* beslut av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt inte följs för att en prövning om djurförbud ska kunna påbörjas, men vad ska anses vara av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt? I Jordbruksverkets vägledning sägs en bedömningsgrund vara huruvida kravet finns i lag eller förordning. Detta anses vara en stark indikation på kravets väsentlighet, då riksdag eller regering ansett det finnas behov av det.¹²³ Att se om kravet uppställs i djurskyddslagen eller djurskyddsförordningen kan ses som ett naturligt första steg. Att per automatik meddela djurförbud så fort ett sådant beslut inte följs kan emellertid i vissa fall ge oproportionerliga konsekvenser. Kravet på väsentlighet måste därför beaktas även om ett beslut inte följs. En annan bedömningsgrund som nämns i vägledningen är den bedömda risken för allvarliga konsekvenser ur djurskyddssynpunkt om beslutet i fråga inte följs. Det anses då tillräckligt med en oacceptabel *risk* för lidande; att djur faktiskt utsatts för lidande krävs alltså inte.¹²⁴

¹²² SOU 2011:75, s. 719 samt Jordbruksverkets vägledning, s. 28.

¹²³ Jordbruksverkets vägledning, s. 24.

¹²⁴ Ibid.

I rättspraxis har frågan om vad som ska anses vara av väsentlig betydelse inte behandlats i någon större utsträckning. Ett fåtal exemplifierande fall kan dock nämnas. I ett fall från en förvaltningsrätt hade en hundägare förelagts att månadsvis kontrollväga sin kraftigt överviktiga hund vid ett djursjukhus och redovisa skriftliga intyg från vägningen, samt förelagts att följa råd och anvisningar som gavs i samband med viktkontrollerna. Hunden gick i stället upp kraftigt i vikt och dess hälsa försämrades. Kontrollmyndigheten åberopade att hunden var utsatt för ett lidande, att den riskerade ytterligare hälsoproblem, samt att det bedömdes utsiktslöst att hundägaren själv skulle avhjälpa felet då hon trots hot om omhändertagande av hunden inte vidtagit några åtgärder. Domstolen ansåg att föreläggandena var av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt då hunden annars utsattes för fortsatt lidande på grund av sin övervikt. Man menade att ett omhändertagande¹²⁵ var påkallat, samt att djurförbud kunde meddelas med stöd i både första punkten om väsentliga beslut och andra punkten om försummad vård.¹²⁶ I ett senare rättsfall hade en hundägare förelagts att omgående låta sina hundar undersökas av veterinär, att följa veterinärs råd och ordination om sjuka djur, samt att skicka in veterinärintyg från besöket till länsstyrelsen. Hundägaren hade i stället för ett veterinärintyg lämnat in journalutdrag. Föreläggandet om att lämna in veterinärintyg ansågs av domstolen *inte* vara av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt.¹²⁷ Någon mer utförlig redovisning i förarbeten eller doktrin gällande vad som anses vara av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt har inte identifierats, utan en bedömning torde göras i varje enskilt fall. Detta vida tolkningsutrymme kan anses problematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Denna första förutsättning för djurförbud har en motsvarighet i omhändertagandebestämmelsen.¹²⁸ Att notera är dock det återkommande faktum att det finns en undantagsmöjlighet vid djurförbud¹²⁹, men inte vid omhändertagande. Omhändertagande kan ske redan då det föreligger en oacceptabel risk för lidande när beslutet fattas, medan frågan huruvida djurförbud ska meddelas kan komma att bero på förutspådda framtida omständigheter. Att en person underlåter att följa ett beslut enligt 26 § kan leda till att djur omhändertas, men att den enskilde inte meddelas förbud att ha hand om djur och förbud att skaffa nya djur. Det är då fritt fram för personen att skaffa nya djur. Det kan anses rimligt att djurförbud inte meddelas om det är uppenbart att upprepan av missförhållanden inte kommer ske. Då kan det dock

¹²⁵ Enligt djurskyddslagen 31 § andra punkten, med motsvarande förutsättning om beslut av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt.

¹²⁶ Länsrätten i Uppsala läns dom den 17 juni 2003 i mål nr 1138-03.

¹²⁷ Kammarrätten i Göteborgs dom den 17 juni 2015 i mål nr 913-15.

¹²⁸ Djurskyddslagen 31 § andra punkten.

¹²⁹ Djurskyddslagen 29 § andra stycket.

anses onödigt att omhänderta djuren – det anses ju uppenbart att djuren fortsättningsvis kommer skötas i enlighet med uppställda djurskyddskrav. I betänkandet till ny djurskyddslag sägs att avsaknaden av en undantagsbestämmelse påpekats i utredarens direktiv. Därför föreslås att omhändertaganden ska vara *befogade från djurskyddssynpunkt*, och risken för upprepning av missförhållanden ska innefattas i länsstyrelsens bedömning.¹³⁰ En närmare diskussion om detta förs senare.¹³¹ En anledning till att undantagsmöjligheten enbart finns i förhållande till djurförbud kan antas vara att det är en för människan mer ingripande åtgärd.

3.7.2 Allvarlig försummelse av tillsyn eller vård

I 29 § andra punkten behandlas förutsättningen att djurhållaren allvarligt försummat tillsynen eller vården av ett djur. Enligt Jordbruksverket krävs här att djurhållaren utsatt ett djur för lidande¹³², exempelvis genom att inte ge djuret mat och vatten eller genom att underlåta att ge nödvändig vård, verka hovar eller klövar eller gödsla ut. Det hävdas vara svårt att ge generella riktlinjer för vad som krävs för att försummelsen ska vara så allvarlig att djurförbud ska följa. Enstaka allvarliga försummelse såsom att låta djur svälta eller törsta ihjäl sägs böra föranleda en förbudsprövning, medan man vid mindre kraftiga försummelse såsom bristande utgödsling får se till exempelvis huruvida liknande försummelse skett tidigare.¹³³ Ledning för bedömningen av huruvida tillsynen eller vården allvarligt brustit verkar delvis hämtas i de grundläggande bestämmelserna om hur djur ska hållas och skötas¹³⁴. Med tanke på att dessa bestämmelser anger en miniminivå, exempelvis att djur ska få mat och vatten, kan detta anses vara en rimlig utgångspunkt. Att hålla i åtanke vid bedömningen är att det när förbudsbestämmelsen infördes betonades att den bara fick utnyttjas i särskilt kvalificerade fall¹³⁵, något som ansågs gälla även fortsättningsvis när 1988 års lag infördes¹³⁶.

I propositionen till 1988 års lag sägs att djurförbud kan meddelas utan att föreläggande om rättelse först meddelats. Det understryks dock att det då måste röra sig om *allvarliga* missförhållanden eller misshandel. Det sägs vidare: ”Att ingripande då kan ske direkt är betingat

¹³⁰ SOU 2011:75, s. 746.

¹³¹ Se avsnitt 5.4.2.

¹³² Djur erkänns som kännande varelser i den grundläggande bestämmelsen avseende djurskydd i Fördraget den 25 mars 1957 om Europeiska unionens funktionssätt art. 13. Här problematiseras inte begreppet *lidande* mer utförligt. För en analys och diskussion av *lidande*-begreppet, se exempelvis Striwing, *Brottsoffer*, s. 47-67 samt Hjalmarson Vertovec, 2015. Begreppet *otillbörligt lidande* behandlas i denna uppsats under avsnitt 4.4.1.

¹³³ Jordbruksverkets vägledning, s. 24.

¹³⁴ Se djurskyddslagen 2-9 §§.

¹³⁵ Prop. 1968:170, s. 21.

¹³⁶ Prop. 1987/88:93, s. 68.

av djurskyddsskäl. Djurens lidande bör inte onödigtvis förlängas om det inte finns några utsikter att få till stånd förbättring genom mindre ingripande åtgärder.”¹³⁷ Även här talas om djurs lidande, trots att begreppet inte används i lagtexten. Begreppet används däremot i fråga om omhändertagande¹³⁸ och omedelbart omhändertagande, vilket behandlas vidare i samband med genomgången av dessa lagrum.¹³⁹ Citatet ger uttryck för en tanke om proportionalitet; djurskyddet väger tyngre än människans intresse, om mindre ingripande åtgärder anses utsiktslösa. I rättspraxis har förutsättningen bland annat ansetts uppfylld då djur ”periodvis har varit mycket avmagrade eller haft dåligt hull”¹⁴⁰, då en tjur med deformerade och skadade ben (innebärande smärta och svårigheter att röra sig) under lång tid fick gå utan vård, behandling eller avlivning¹⁴¹, samt då det varit fråga om ”olämplig och otillåten avel, smutsig djurmiljö och underlåtenhet att ta hundar i behov av vård till veterinär”¹⁴².

3.7.3 Misshandel av djur

Att misshandla ett djur ska enligt tredje punkten i 29 § leda till att frågan om djurförbud aktualiseras. Liksom vid andra punkten krävs det inte att något föreläggande om rättelse först meddelats, då man av djurskyddsskäl ansett att djurens lidande inte bör förlängas i onödan.¹⁴³ Men vad menas med misshandel, och hur skiljer det sig från djurplågeri? I rättspraxis har misshandel av djur oftast behandlas som en del av djurplågeribestämmelsen. Här hämtas därför ledning i källor om djurplågeri, och jämförelser görs med bestämmelser i djurskyddslagen. I brottsbalkens 16 kap. 13 § stadgas: ”Om någon uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, genom misshandel, överansträngning eller vanvård eller på annat sätt, otillbörligen utsätter djur för lidande, dömes för djurplågeri till böter eller fängelse i högst två år.” Det ska vara fråga om att någon otillbörligen utsätter djur för lidande, något som även stadgas i djurskyddslagen 31 § första punkten.¹⁴⁴ Att observera är dock att djurplågeriparagrafen gäller alla djur, medan djurskyddslagens tillämpningsområde begränsas i 1 §.

Straffstadgandet i brottsbalken omfattar förutom misshandel även överansträngning och vanvård. I djurskyddslagen finns ett förbud mot överansträngning (och aga) av djur i 5 §, och straffstadgandet för överträdelse av detta i 36 § första punkten. Upprepade fällande domar kan

¹³⁷ Prop. 1987/88:93, s. 68.

¹³⁸ Se djurskyddslagen 31 § första punkten.

¹³⁹ Se avsnitt 4.4.1 och 4.5.

¹⁴⁰ Kammarrätten i Göteborgs dom den 29 december 2010 i mål nr 4451-10.

¹⁴¹ Kammarrätten i Göteborgs dom den 1 juni 2015 i mål nr 5684-14.

¹⁴² Kammarrätten i Göteborgs dom den 17 januari 2014 i mål nr 5160-5162-13.

¹⁴³ Prop. 1987/88:93, s. 68.

¹⁴⁴ Uttrycket behandlas därför närmare nedan under avsnitt 4.4.1.

leda till omhändertagande och djurförbud med stöd i femte punkterna i 29 § och 31 §.¹⁴⁵ Även straff för vanvård kan anses aktualiserat i 36 § första punkten med dess koppling till bland annat 3 § om krav på att ge djur foder och vatten samt lämpliga och rena förvaringsutrymmen, samt 9 § om att ge nödvändig vård. Vanvård kan vidare anses innefattat i djurförbuds-förutsättningen i 29 § andra punkten om försummad tillsyn och vård av djur. Att notera är att djurskyddslagen 36 § är subsidiär till brottsbalken.

För att återgå till begreppet *misshandel* förövas sådan enligt Striwing genom en handling med eller mot djur.¹⁴⁶ För djurplågeri generellt menar dock Asp med flera att det för ansvar inte krävs att följden orsakats genom handling, utan även underlåtenhet att agera kan leda till ansvar.¹⁴⁷ För underlåtenhetsbrott krävs att gärningspersonen är i garantställning, vilket exempelvis djurägare och djurskötare är i.¹⁴⁸ Striwing menar att skillnaden mellan misshandel och aga är en gradskillnad, där aga avser ”lindrigare” misshandel. Avgränsning dem emellan är emellertid oklar, och Striwing menar att aga endast kan anses lindrigare i jämförelse med grova fall av misshandel. Hon diskuterar huruvida användningen av redskap och tillhyggen skiljer fallen åt, men ställer sig tveksam till detta. Aga av djur sägs ha blivit allt mindre accepterat genom åren.¹⁴⁹ För att räknas som aga enligt djurskyddslagen 5 § andra stycket ska handlandet innebära ett *lidande*¹⁵⁰ för djuret, vilket kräver ett obehag av någon intensitet. Ett lättare slag i tillrättavisannde syfte klassificeras inte som aga. Om lidandet är mer varaktigt kan det däremot röra sig om aga. Exempelvis anses det inte tillåtet med utdelande av flera slag med spö i snabb följd, vilket förekommit inom hästsporten.¹⁵¹

Viss vägledning för vad som ska bedömas utgöra misshandel torde kunna sökas i brottsbalkens 3 kap. 5-6 §§ om misshandel och grov misshandel. Som misshandel räknas där att någon tillfogas kroppsskada, sjukdom eller smärta, eller försätts i vanmakt eller något annat sådant tillstånd. Jordbruksverket har i sin vägledning för kontrollmyndigheter ansett att de kriterier som gäller för misshandel av människor ska gälla även för misshandel av djur, men menar att de lindrigaste misshandelsfallen kan vara svåra att bevisa och inte torde leda till

¹⁴⁵ Se avsnitt 3.7.5 och 4.4.5.

¹⁴⁶ Striwing, *Djurplågeri*, s. 76.

¹⁴⁷ Asp m.fl., *Allmänheten*, s. 205.

¹⁴⁸ Holmqvist m.fl., BrB 16:13, s. 2.

¹⁴⁹ Striwing, *Djurplågeri*, s. 76-77 och 87-89.

¹⁵⁰ Se vidare angående *lidande* under avsnitt 4.4.1.

¹⁵¹ Prop. 1987/88:93, s. 53. Se även nedan under avsnitt 4.4.1 om omhändertagandeförutsättningen att otillbörligen utsätta djur för lidande, där ett hovrättsfall om en travhäst behandlas.

någon förbudsprövning.¹⁵² Även i kommentaren till brottsbalken av Holmqvist med flera sägs om djurplågeriparagrafen att man gällande misshandelsbegreppet kan utgå från vad som skulle utgöra misshandel mot en människa. Det sägs krävas ”smärta av någorlunda intensitet och varaktighet”¹⁵³. Definitionen är slående lik den för aga (att åsamka djuret obehag av någon intensitet). Som Striwing menade verkar det således enbart vara en gradskillnad mellan aga och misshandel. Även Striwing jämför djurmisshandel med människomisshandel. Hon understryker att handlingen för att räknas som misshandel av människor måste ske uppsåtligt, medan djurplågeri kan ske av grov oaktsamhet. Även bedömningen av huruvida gärningen ska anses grov skiljer sig åt. Begrepp som *livshotande* eller *livsfarlig* sägs få en annan innebörd för djur, vars skador även i lindrigare fall kan vara omöjliga att reparera då djur inte kan leva med vissa handikapp.¹⁵⁴ Värt att notera är att det vid bedömningen av om en misshandel ska bedömas som grov enligt brottsbalken 3 kap. 6 § ska beaktas om gärningspersonen visat särskild hänsynslöshet eller råhet. Detta anses exempelvis vara fallet när offret är värnlöst¹⁵⁵, vilket skulle kunna anses gälla vid vissa fall av djurmisshandel.

Att i djurskyddslagen använda begreppet *misshandel* som förutsättning för djurförbud kan anses problematisk ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Till skillnad från i fall av djurplågeri krävs inte någon dom. Att misshandla ett djur är ett av flera i lagtexten uppräknade sätt att begå djurplågeri, vilket aktualiserar djurförbud med stöd i 29 § *fjärde* punkten. Vid djurplågeri krävs dock uppsåt, bevisning, fällande dom etcetera för att djurförbud ska aktualiseras, något som inte krävs enligt tredje punkten. Jordbruksverket betonar att ett djurförbud inte ska ses som ett straff, utan som ”en åtgärd för att förhindra att fler djur utsätts för lidande”.¹⁵⁶ Dessutom ska kontrollmyndigheten enligt djurskyddslagen 24 b § verka för att överträdelse beivras, vilket enligt Jordbruksverket innebär att en åtalsanmälan för djurplågeri ska lämnas till åklagaren om någon meddelas djurförbud efter att exempelvis ha misshandlat ett djur.¹⁵⁷

En fråga är huruvida *psykisk* misshandel innefattas i djurskyddslagen 29 § tredje punkten. I djurplågeriparagrafen i brottsbalken anses psykisk misshandel *inte* innefattas i *misshandel*, men faller under uttrycket ”annat sätt” i paragrafen.¹⁵⁸ I djurskyddslagens 2 § om att djur ska

¹⁵² Jordbruksverkets vägledning, s. 25.

¹⁵³ Holmqvist m.fl., BrB 16:13, s. 1.

¹⁵⁴ Striwing, *Djurplågeri*, s. 76.

¹⁵⁵ Asp m.fl., *Person*, s. 32.

¹⁵⁶ Jordbruksverkets vägledning, s. 26.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Striwing, *Djurplågeri*, s. 73-74.

skyddas mot onödigt lidande innefattas även psykiskt lidande. I specialmotiveringen till nuvarande djurskyddslag diskuterades huruvida det i lagtexten uttryckligen skulle stå att även psykiskt lidande omfattas, men det ansågs underförstått.¹⁵⁹ Enligt min uppfattning torde begreppet rimligtvis innefatta både fysisk och psykisk misshandel. Striwing hävdar att domstolar kan ha svårt att hantera lidanden som inte genererar synliga skador på djuret, och att samma problem kan uppstå vid psykiskt lidande. Hon menar dock att vi beträffande djur, liksom beträffande små barn, måste kunna förutsätta, presumera, lidande.¹⁶⁰ Ett rättsfall där psykiska skador ansågs orsaka lidande rörde situationen att en man skrämt och jagat en häst med sin bil. Lidandet bestod i den stress som mannens agerande orsakade hästen.¹⁶¹

Slutligen bör återigen betonas att det för misshandel torde krävas lidande. Det uttrycks inte explicit i lagtexten, men föreskrivs för misshandel enligt djurplågeristadgandet samt för aga enligt djurskyddslagen. Det är svårt att bevisa att djur lider eller har lidit, särskilt om det saknas vittnen till händelsen. Detta torde leda till färre beslut om djurförbud, trots risken för upprepad misshandel. Jag menar liksom Striwing att vi måste kunna presumera djurlidande.

3.7.4 Djurplågeri som grund för djurförbud

Enligt 29 § fjärde punkten ska djurförbud meddelas den som har dömts för djurplågeri enligt brottsbalken 16 kap. 13 §. När en dom om djurplågeri meddelats skickas den till Jordbruksverket, som vidarebefordrar den till ansvarig länsstyrelse. En prövning om djurförbud görs alltid efter en fällande dom om djurplågeri, såvida djurförbud inte redan meddelats.¹⁶² Djurplågeribestämmelsen i brottsbalken behandlades översiktligt i föregående avsnitt. Med denna uppsats avgränsning till bestämmelserna i djurskyddslagen kommer rekvisiten rörande djurplågeribrottet inte behandlas mer utförligt här.¹⁶³

En fällande djurplågeridom infördes som grund för djurförbud 2002. I förarbeten sägs: ”En person som har dömts för djurplågeri enligt brottsbalken måste anses ha visat sig klart olämplig att i fortsättningen hålla djur. Endast de allvarligaste gärningarna riktade mot djur sanktioneras genom bestämmelsen i brottsbalken. Det är därför befogat att som en särskild

¹⁵⁹ Prop. 1987/88:93, s. 50.

¹⁶⁰ Striwing, *Brottsoffer*, s. 63-66.

¹⁶¹ Linköpings tingsrätts dom 1987/DB 448.

¹⁶² Jordbruksverkets vägledning, s. 26.

¹⁶³ För en djupgående behandling av djurplågeribrottet, se Striwing, *Djurplågeri*.

grund för ingripande ange att den som dömts för djurplågeri skall förbjudas att hålla djur.”¹⁶⁴ En fällande djurplågeridom kan även leda till omhändertagande enligt 31 § fjärde punkten. Striwing och Åslund påpekar att undantagsmöjligheten vid djurförbud i 29 § andra stycket inte har någon motsvarighet för omhändertagande i 31 §. Trots den gemensamma kopplingen till djurplågeribrottet kan det därför förekomma att djur omhändertas till följd av en djurplågeridom, men att den dömde ändå är oförhindrad att skaffa nya djur.¹⁶⁵

I förvaltningsdomstol har fjärde punkten inte lett till några svåra bedömningar, då det för dess tillämplighet krävs att det föreligger en fällande dom vid allmän domstol. Mer komplicerade avvägningar görs i stället av fjärde punkten i kombination med undantaget i andra stycket. Frågan blir då huruvida undantag från djurförbudsbestämmelsen kan göras trots en fällande djurplågeridom. Några för denna situation relevanta rättsfall behandlas nedan i samband med redogörelsen rörande undantagsbestämmelsen.¹⁶⁶ Här kan dock några rättsfall från allmän domstol rörande frågan om djurplågeri föreligger nämnas. Exempelvis har det ansetts utgöra djurplågeri att bita av huvudet på en mus för att avliva den¹⁶⁷, att genom grov oaktsamhet raspa hästars tänder felaktigt¹⁶⁸ samt att ha en hund instängd i en varm bil¹⁶⁹. Det har även ansetts utgöra djurplågeri att ha hundar i en ohygienisk hage. Det faktum att hundarna hade frätskador på tassarna ansågs tyda på att missförhållandena förelegat en längre tid.¹⁷⁰ I ett rättsfall¹⁷¹ som behandlas närmare nedan¹⁷² ansågs en travkusk, som under en sträcka av drygt 200 meter slagit en häst 14 gånger med spö, inte ha gjort sig skyldig till djurplågeri. Lidandet ansågs inte tillräckligt för detta, men kusken fälldes för brott mot djurskyddslagen.

3.7.5 Upprepade brott och beslut

Femte punkten i 29 § gör djurförbud till en konsekvens av att vid upprepade tillfällen dömas för brott mot djurskyddslagen eller föreskrifter meddelade med stöd av den. När en dom om brott mot djurskyddslagen meddelas skickas den till Jordbruksverket, som vidarebefordrar den till länsstyrelsen.¹⁷³ Femte punkten i förbudsbestämmelsen är i princip likalydande med

¹⁶⁴ Prop. 2001/02:93, s. 20-21.

¹⁶⁵ Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 134.

¹⁶⁶ Se avsnitt 3.8.

¹⁶⁷ Svea hovrätts dom den 6 juni 2011 i mål nr B 10264-10.

¹⁶⁸ Svea hovrätts dom den 4 oktober 2012 i mål nr B 741-12.

¹⁶⁹ Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 7 juni 1984 i mål nr B-836/83 samt Hovrätten för västra Sveriges dom den 26 juni 2012 i mål nr B 2335-12.

¹⁷⁰ Svea hovrätts dom den 26 maj 2011 i mål nr B 613-11.

¹⁷¹ Göta hovrätts dom den 10 maj 2004 i mål nr B-2626/03 (RH 2005:31).

¹⁷² Se avsnitt 4.4.1.

¹⁷³ Jordbruksverkets vägledning, s. 26.

femte punkten i omhändertagandebestämmelsen, som uttryckligen tar sikte på att omhändertaga djur när *den som har djuret i sin vård* uppfyller förutsättningarna i lagrummet. Vem som kan drabbas av djurförbud enligt femte punkten är som behandlats ovan fortfarande delvis oklart. Femte punkterna omfattar fall av upprepade brott enligt straffbestämmelserna i 36, 36 a och 36 c §, samt upprepade beslut om föreläggande, förbud eller rättelse enligt 26 §. I 36 § straffbeläggs brott mot vissa bestämmelser i djurskyddslagen, bland annat att bryta mot ett förbud enligt 29 §. 36 a § straffbelägger brott mot EU-bestämmelser som kompletteras av lagen, och 36 c § straffbelägger brott mot förbudet att genomföra sexuella handlingar med djur.

Enligt Jordbruksverket ska det för att vara fråga om upprepade tillfällen ha skett minst tre gånger.¹⁷⁴ Verket menar att det saknar betydelse huruvida djurhållaren senare åtgärdat bristerna som låg bakom föreläggandet eller förbudet¹⁷⁵, något som även görs gällande i utredningen inför den föreslagna nya djurskyddslagen¹⁷⁶. Högsta förvaltningsdomstolen har prövat frågan, och konstaterat att tre förelägganden medför att förutsättningarna är uppfyllda. I det aktuella fallet ansåg domstolen emellertid att ett djurförbud skulle utgöra en alltför ingripande åtgärd, trots att tre förseelser förekommit. Detta då det vid avgörandet gått nästan fyra år sedan det senaste föreläggandet, då djurhållaren hade åtgärdat problemen i sin djurhållning och då det inte heller framkommit att den enskilde sedan dess brustit i några skyldigheter enligt djurskyddslagen.¹⁷⁷ Högsta förvaltningsdomstolen verkar alltså, till skillnad från Jordbruksverket och utredaren, mena att ett åtgärdande av bristerna kan ha betydelse för bedömningen. Å ena sidan kan denna bedömningsgrund, att se till huruvida bristerna åtgärdats, anses vara en rimlig metod för att försöka förutspå framtida handlande. Å andra sidan torde ett åtgärdande inte nödvändigtvis visa att det är *uppenbart* att något upprepande inte kommer ske.

Det krävs inte för att bestämmelsen ska aktualiseras att överträdelserna är av samma art eller att de är allvarliga. Även mindre allvarliga förseelser anses visa på en icke önskvärd attityd till djurskyddsregler samt brist på respekt för djur, vilket anses göra individen i fråga olämplig att ha hand om djur. Även individer som vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut om föreläggande, förbud eller rättelse enligt 26 § omfattas av femte punkten, då deras agerande

¹⁷⁴ Jordbruksverkets vägledning, s. 25.

¹⁷⁵ A.a., s. 26.

¹⁷⁶ SOU 2011:75, s. 718.

¹⁷⁷ RÅ 2009 ref. 75.

anses visa på olämplighet att ha hand om djur.¹⁷⁸ Här tydliggörs den förskjutning i synen på djurförbud som skett sedan bestämmelsens införande. Från att ha varit avsedd för vanvård och missförhållanden av allvarlig natur, och begränsad till kvalificerade åsidosättanden, anses idag tre mindre förseelser visa på en oönskad ”attityd” som bör leda till djurförbud.

I utredningen till den föreslagna nya djurskyddslagen sägs att regeringen uppmärksammas på att tillämpningen av femte punkterna i 29 § och 31 § kan leda till oönskade konsekvenser. Det sägs att regeringen fått veta att bestämmelserna ”kommit att tolkas på ett sätt som innebär att kontrollmyndigheten regelmässigt beslutar om omhändertagande eller djurförbud i samband med att en person meddelas ett föreläggande eller ett förbud en tredje gång.”¹⁷⁹ I utredningen görs hänvisningar till ovan behandlade Jordbruksverkets vägledning och rättsfallet från Högsta förvaltningsdomstolen. De oönskade konsekvenserna av att kontrollmyndigheten *regelmässigt* låter tre förseelser leda till djurförbud och/eller omhändertagande av djur, sägs bland annat bestå i risken för onyanserade och oproportionerliga beslut. Det befaras även kunna leda till att kontrollmyndigheten i vissa fall drar sig för att meddela förelägganden eller förbud trots att det är motiverat. Djurskyddsproblem kan då tillåtas fortgå trots att ett ingripande vore på sin plats. Förelägganden och förbud sägs böra meddelas direkt vid djurskyddsproblem, för att fort komma till rätta med dessa, medan djurförbud måste stå mer i proportion till överträdelsen.¹⁸⁰ En mer nyanserad bedömning i likhet med den som gjordes av Högsta förvaltningsdomstolen synes eftersträvas, vilket kan anses vara mer i linje med den tidigare begränsade möjligheten att meddela den ingripande åtgärden djurförbud.

Utredaren anser vidare att myndigheten vid bedömningen av om djurförbud ska meddelas inte enbart bör se till antalet upprepningar, utan till risken att djur far illa. Förseelsens betydelse ur ett djurskyddsperspektiv samt individens lämplighet som djurhållare ska beaktas. Bedömningen ska göras mer flexibel, med möjlighet att meddela djurförbud vid färre upprepanden än tre, samt i andra fall tillåta fler upprepningar. Djurförbud föreslås kompletteras med en förutsättning om att förbudet ska vara befogat ur djurskyddssynpunkt.¹⁸¹ Även i förarbeten till den senaste lagändringen, avseende sexuella handlingar med djur, behandlas denna fråga. Det sägs att antalet domar inte bör vara vägledande för bedömningen huruvida kontrollmyndig-

¹⁷⁸ Prop. 2001/02:93, s. 20-21 och 27.

¹⁷⁹ SOU 2011:75, s. 720

¹⁸⁰ A.a., s. 739.

¹⁸¹ A.a., s. 740.

heten ska meddela djurförbud eller besluta om att djur ska omhändertas. I stället ska bedömningen grundas på om ”brottet medför att beslutet är befogat från djurskyddssynpunkt”.¹⁸²

Sammanfattningsvis är de fem olika förutsättningarna för djurförbud att någon (1) inte följt ett beslut om föreläggande, förbud eller rättelse enligt 26 § som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, (2) allvarligt försummat tillsynen eller vården av ett djur, (3) har mishandlat ett djur, (4) har dömts för djurplågeri enligt brottsbalken, eller (5) vid upprepade tillfällen dömts för vissa brott eller varit föremål för vissa beslut. Dessa förutsättningar framgår av djurskyddslagen 29 § första stycket, och har behandlats utförligt. Närmast följer en behandling av när förbud *inte* ska meddelas, trots att en eller flera förutsättningar är uppfyllda.

3.8 UNDANTAG FRÅN DJURFÖRBUD

Undantagsbestämmelsen i 29 § andra stycket har behandlats kort ovan i samband med redogörelsen för dess skärpning vid 2002 års lagändring. Undantaget gick då från att vara tillämpligt när det *kunde antas* att ett upprepande av beteendet som föranledde förbudsprövningen inte skulle inträffa, till att vara tillämpligt när det är *uppenbart* att ett upprepande inte kommer inträffa. I förarbetena sägs att försiktiga bedömningar är påkallade då det rör sig om en mycket ingripande åtgärd, men att kritik rests mot att ”alltför optimistiska framtidsbedömningar”¹⁸³ gjorts i vissa fall och att man underlåtit att meddela djurförbud trots att det varit motiverat. Med undantagets nuvarande utformning ska det finnas en logisk förklaring till det inträffade och helt klart vara fråga om en engångsföreteelse. Som exempel nämns situationen där en person under en kort tid brustit i djurhanteringen på grund av svår sjukdom.¹⁸⁴ I rättspraxis har extremt hög arbetsbelastning betraktats som en logisk förklaring som medför att det bedöms som uppenbart att ett upprepande inte kommer inträffa.¹⁸⁵

I samband med behandlingen av 29 § femte punkten ovan nämndes ett fall från Högsta förvaltningsdomstolen där en djurhållare vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §, och frågan var om undantaget i andra stycket var tillämpligt. Djurhållaren hade vid tre tillfällen förelagts att se till att nötkreaturen på fastigheten fick tillgång till en byggnad där de kunde skyddas mot väder och vind och få tillgång till en torr och ren liggplats. Djurhållaren hade sedan det senaste föreläggandet åtgärdat problemet i sin djurhållning.

¹⁸² Prop. 2013/14:41, s. 19.

¹⁸³ Prop. 2001/02:93, s. 21.

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Kammarrätten i Jönköpings dom den 12 september 2008 i mål nr 2611-07.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det saknades tillräckliga skäl att meddela djurförbud. Det betonades att det vid avgörandet gått flera år sedan det senaste föreläggandet, att djurhållaren under denna tid åtgärdat problemet i sin djurhållning och det hade inte framkommit att han sedan det senaste föreläggandet brustit i några skyldigheter enligt djurskyddslagen. Domstolen underströk att djurförbud är en mycket ingripande åtgärd.¹⁸⁶ Denna uppvisade försiktighet kan anses korrespondera väl med den försiktighet som eftersträvats i användningen av det tidigare mycket omdiskuterade djurförbudet. Frågan är emellertid om det inte är just sådana här fall som föranledde skärpningen av undantagsbestämmelsen.

I ett senare rättsfall hänvisades till detta prejudikat. Det rörde sig om ett fall där en kvinna dömts för djurplågeri efter att under några timmar under sommarhalvåret ha lämnat sin hund i en varm bil. Detta fick till följd att den törstiga och medtagna hunden omhändertogs av polis. Situationen faller in under djurskyddslagen 29 § fjärde punkten om djurplågeri som grund för djurförbud. Hundägaren anförde att hon lämnat bilrutorna något öppna för att det inte skulle bli för varmt i bilen, men att ärendena drog ut på tiden. Länsstyrelsen menade att händelsen inte getts någon logisk förklaring och att det därför inte var uppenbart att något upprepande inte skulle inträffa. Kammarrätten ansåg att det faktum att hundägaren lämnat bilrutorna något öppna och att ärendena dragit ut på tiden inte ursäktade hennes handlande, men visade att hon inte avsåg att skada hunden. Det faktum att det vid kammarrättens prövning förflutit tre år utan ytterligare anmärkningar mot hundägaren tillmättes betydelse. Domstolen fann det på dessa grunder uppenbart att ett upprepande inte skulle inträffa, och menade att det saknades ”tillräckliga skäl att vidta en så ingripande åtgärd [...] som ett djurförbud innebär.”¹⁸⁷

Som exempel på ett fall där undantagsbestämmelsen *inte* ansetts tillämplig, kan nämnas det ovan behandlade fallet med den haltande tjuren, med deformerade och skadade ben, som fick gå länge utan vård, behandling eller avlivning. Trots att det efter den aktuella kontrollen inte rapporterats fler liknande brister i djurhållningen, ansåg kammarrätten att det inte var uppenbart att ett upprepande inte skulle inträffa. I bedömningen beaktades särskilt ”den påtalade försummelsens allvarliga karaktär som enligt vad som är upplyst i målet lett till en fällande dom för djurplågeri, samt de risker ett sådant bristande omdöme hos djurhållaren typiskt sett innebär för kvarvarande djur.”¹⁸⁸ Enligt kammarrättens bedömning vittnar således en riktigt

¹⁸⁶ RÅ 2009 ref. 75.

¹⁸⁷ Kammarrätten i Stockholms dom den 23 februari 2016 i mål nr 7899-15.

¹⁸⁸ Kammarrätten i Göteborgs dom den 1 juni 2015 i mål nr 5684-14.

allvarlig försummelse om ett mer bestående bristande omdöme. Även det faktum att missförhållandet pågått under en längre tid torde ha tillmätts betydelse.

I förslaget till ny djurskyddslag uttrycks en vilja att förändra undantagskravet till djurhållarens fördel. Det anses mycket svårt att tillämpa undantaget, då det sällan kan bedömas *uppenbart* att ett upprepande inte kommer ske. Utredaren menar att kravet är orealistiskt högt ställt och skriver att: ”Det bör i stället vara möjligt för länsstyrelsen att underlåta att meddela djurförbud i fall där det vid en nyanserad bedömning i det enskilda fallet framstår som *sannolikt* att ett upprepande inte kommer att ske.”¹⁸⁹ En diskussion om detta förslag förs senare i uppsatsen.¹⁹⁰ I stället för förbud föreslås i vissa fall andra reaktioner från kontrollmyndigheten. Exempelvis föreslås en möjlighet till prövotid, under vilken djurhållaren får tillfälle att rätta till missförhållanden och visa sig lämplig att handha djur¹⁹¹; en möjlighet som kan anses välavvägd och ändamålsenlig. Åtgärden görs då inte mer ingripande än nödvändigt, men myndigheten reagerar på missförhållandet och övervakar djurhållningen.

3.9 ÅLÄGGANDEN OCH FÖRBUD KOPPLADE TILL DJURFÖRBUD

I samband med att länsstyrelsen beslutar att någon ska meddelas djurförbud uppkommer frågan om vad som ska hända med djur som vid beslutet finns i personens vård. I förarbeten sägs att ”Samtidigt med att beslut om förbud meddelas bör också beslut kunna meddelas om att omhänderta de djur som omfattas av vanvården. Bestämmelser härom finns i 31 och 32 §§.”¹⁹² I djurskyddslagen 29 § tredje stycket finns emellertid även en bestämmelse om att länsstyrelsen, om den som ålagts med djurförbud är *ägare* av djuret eller djuren i fråga, *får* ”ålägga honom eller henne att göra sig av med det och förbjuda honom eller henne att skaffa djur över huvud taget eller ett visst slag av djur”. Följs inte detta beslut blir 31 § tredje punkten tillämplig, och djuret ska omhändertas. Frågor om när ett beslut enligt djurförbudsbestämmelsen ska anses inte ha åtföljts, samt konsekvenserna av detta, behandlas senare.¹⁹³ Här diskuteras aspekter som specifikt berör utformningen av 29 § tredje stycket.

Tredje stycket gäller bara om den som djurförbudet riktas mot är ägare av djuret. Utformningen av bestämmelsen kan anses följdriktig i den del som rör åläggandet att *göra sig av*

¹⁸⁹ SOU 2011:75, s. 741.

¹⁹⁰ Se avsnitt 5.4.3.

¹⁹¹ SOU 2011:75, s. 741.

¹⁹² Prop. 1987/88:93, s. 68.

¹⁹³ Se avsnitt 4.4.3.

med djuret. Ett förbud mot att ha hand om djur innefattar som nämnts tidigare¹⁹⁴ troligtvis inte ett förbud mot att äga djur, utan detta förbud uppkommer förmodligen först genom ett beslut med stöd i tredje stycket. Åläggandet kan då anses trygga djurskyddet. Att ålägga djurägare att själv göra sig av med djuret (i stället för att låta länsstyrelsen omhänderta det) anses lämpligt när denne bedöms klara av det på egen hand. Detta förfarande ska väljas i första hand, då det vanligtvis leder till minst ekonomisk skada. Om djurägaren bedöms oförmögen att sköta avvecklingen av sin djurhållning, eller om djuren utsätts för lidande, anses ett beslut om omhändertagande enligt 31 § lämpligt att överväga i samband med beslutet om meddelande av djurförbud.¹⁹⁵

Åläggs djurägaren att själv göra sig av med djuren ska länsstyrelsen enligt Jordbruksverkets vägledning besluta inom vilken tid avyttringen av djuren ska ske. I beslutet kan det antingen stadgas ett specifikt datum eller att djurhållaren ska ha gjort sig av med djuren senast en viss tid efter att han eller hon tagit del av beslutet. Hänsyn kan bland annat tas till hur lång tid det kan tänkas ta att avyttra djuren, vilken typ av brist som föregick beslutet, samt faktorer hänförliga till säsongen. Angående säsongsmässiga faktorer nämner Jordbruksverket exempelvis att en djurhållare som meddelats djurförbud på grund av brister i djurs stallmiljö kan ges fram till stallperiodens början på sig att avyttra djuren.¹⁹⁶ Att hänsyn ska tas till vilken typ av brist som föregick beslutet måste anses nödvändigt ur djurskyddssynpunkt. Att låta en person med djurförbud meddelat på grund av exempelvis allvarlig vanskötsel fortsätta hantera sina djur kan anses mycket olämpligt även för en kort tid.

Gällande den senare delen av 29 § tredje stycket kan det tyckas något märkligt att bara den som redan *är* djurägare kan förbjudas att *skaffa djur* över huvud taget eller djur av visst slag. Djurskyddslagens bestämmelser ska förebygga att djur utsätts för onödigt lidande, och möjligheten att meddela djurförbud kan anses erbjuda ett bristande djurskydd om den som ges djurförbud (och inte äger djur sedan tidigare) kan skaffa djur efter förbudsbeslutet. Personen är fortfarande förbjuden att ha hand om djuren, men skulle med min tolkning av begreppet *ha hand om djur* fortfarande få äga djur. Det kan bli problematiskt om enskilda med djurförbud tillåts skaffa nya djur som de sedan överlåter det faktiska ansvaret på, då det exempelvis kan bli svårt att fastställa vem som har ansvaret för djurhållningen avseende djuret i fråga. På sikt

¹⁹⁴ Se avsnitt 3.5.

¹⁹⁵ SOU 2011:75, s. 719 samt Jordbruksverkets vägledning, s. 27.

¹⁹⁶ Jordbruksverkets vägledning, s. 27. Se även Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 120-121.

torde den stora fördelen med att meddela djurförbud vara just den förebyggande effekten; att länsstyrelsen inte tvingas omhänderta djur hos personen i framtiden. Om bara djurägare kan förbjudas att skaffa djur torde djuren inte kunna anses effektivt skyddade från lidande.

3.10 DJURFÖRBUDS GILTIGHETSTID

Ett djurförbud gäller omedelbart, även om det överklagas, såvida myndigheten inte väljer att besluta annorlunda.¹⁹⁷ Om exempelvis den som förbudet riktas mot är ägare av djur som omfattas av förbudet, ska denne som behandlats strax ovan åläggas att inom viss tid göra sig av med djuren. Enligt sista stycket i djurförbudsbestämmelsen kan ett djurförbud avse viss tid eller gälla tills vidare. I förarbeten till 2003 års ändringar av djurskyddslagen (då bland annat förbudsgrunden om djurplågeri tillkom) sades att ”Den som har dömts för djurplågeri, även om det har skett vid endast ett tillfälle, har härigenom visat sig så olämplig att hantera djur att vederbörande skall förbjudas att åtminstone för viss tid hålla djur.”¹⁹⁸ Uttalandet kan anses ge vägledning för hur länsstyrelsen bör tänka i sitt val mellan tidsbegränsade förbud och förbud som gäller tills vidare. I utredningen inför den föreslagna nya djurskyddslagen sägs emellertid att det enligt Jordbruksverkets erfarenhet sällan meddelas annat än djurförbud som gäller tills vidare.¹⁹⁹ Enligt verket kan sådana beslut få oproportionerliga konsekvenser om man jämför orsakerna till förbudet med den verkan det får för den enskilde. Det framhävs dock att denna situation inte får påverka länsstyrelsens beslut om den enskilde *över huvud taget* ska meddelas förbud eller inte. Förbud *ska* meddelas såvida det inte är uppenbart att ett upprepanande inte kommer ske. Däremot kan ett tidsbegränsat förbud vara lämpligt.²⁰⁰ I utredningen sägs vidare att det även fortsättningsvis bör meddelas tillsvidarebeslut i första hand vid vanvård och djurplågeri. Det betonas dock att en bedömning måste göras i det enskilda fallet.²⁰¹

När det är fråga om ett djurförbud som gäller tills vidare uppkommer frågan hur den enskilde ska gå till väga för att senare få förbudsbeslutet prövat igen. Det föreslås i utredningen att möjligheterna att ansöka om upphävande av djurförbudet bör tydliggöras för den enskilde. Den enskilde ska vid en ansökan om upphävande visa att hen inte längre är olämplig att ha hand om djur, vilket är svårt att visa när hen på grund av förbudet över huvud taget inte får hantera djur. Vid djurförbud meddelade på grund av exempelvis den enskildes missbruk sägs

¹⁹⁷ Djurskyddslagen 39 § och djurskyddsförordningen 74 § första stycket. Se även Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 117.

¹⁹⁸ Prop. 2001/02:93, s. 27.

¹⁹⁹ SOU 2011:75, s. 743.

²⁰⁰ Jordbruksverkets vägledning, s. 27.

²⁰¹ SOU 2011:74, s. 744.

det dock i vissa fall vara enklare att påvisa en förbättring. Visas en förbättring sägs att det enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer ska vara möjligt att upphäva beslutet.²⁰² Vilka principer som avses tydliggörs inte, men det kan antas att det rör sig om ett avsteg från principen om negativ rättskraft. I praxis har förelägganden, förbud och liknande typer av betungande beslut i regel ansetts sakna negativ rättskraft. Det anses ändamålsenligt att myndigheten kan ändra sitt beslut vid en ny lämplighetsprövning.²⁰³

3.11 FÖRBUD ATT HA FLER DJUR ÄN ETT VISST ANTAL

I samband med skärpningarna av förbudsbestämmelsen år 1993 ändrades gränsdragningen mellan djurskyddslagen 26 § om förelägganden, förbud och rättelse och 29 § om djurförbud. Innan dess sågs i rättspraxis förbud att ha fler djur än ett visst antal som ett förbud som skulle meddelas enligt 29 §. Efter lagändringarna ska i stället 26 § användas som stöd när det gäller beslut om högsta antalet djur. Om syftet med beslutet är att den enskilde ska ha hand om färre djur, används 26 §. Om syftet med beslutet är att all djurhållning helt ska upphöra, eller att djurhållning av vissa djurslag helt ska upphöra, används 29 §.²⁰⁴ Inför 2002 års lagändringar föreslog Jordbruksverket att förbudsbestämmelsen skulle ändras så det med stöd av den skulle gå att begränsa omfattningen av en djurhållning. Regeringen motsatte sig förslaget, och betonade att förbudsbestämmelsen tar sikte på individer som begått mycket allvarliga överträdelser och anses olämpliga att ha hand om (visst slag av) djur över huvud taget. Bestämmelsen ska därför inte användas när det för att lösa missförhållanden bedöms räcka med att begränsa omfattningen av djurhållningen.²⁰⁵ I förslaget till ny djurskyddslag från 2011 har begränsningar gällande högsta antal tillåtna djur däremot ansetts falla inom ramen för bestämmelserna om djurförbud.²⁰⁶

Förhållandet mellan 26 och 29 §§ har behandlats av Högsta förvaltningsdomstolen²⁰⁷, som fastslog att ett föreläggande att minska antalet hundar ska meddelas med stöd i 26 §. Detta var i fallet relevant då beslut enligt 26 § kan förenas med vite, något som enligt 26 § andra stycket inte är möjligt vid beslut enligt 29 §. I slutändan kan dock djurförbud ändå föranleda kostnadsansvar enligt 35 §, om ett beslut som meddelats enligt 29 § inte följs och djur därför

²⁰² SOU 2011:75, s. 743-744.

²⁰³ Ragnemalm, s. 128-133.

²⁰⁴ Prop. 1991/92:173, s. 20 och Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 101 och 117.

²⁰⁵ Prop. 2001/02:93, s. 20.

²⁰⁶ SOU 2011:75, s. 35, 709 och 741.

²⁰⁷ RÅ 2003 ref. 8.

omhändertas enligt 31 § tredje punkten.²⁰⁸ Den enskilde undkommer kostnadsansvaret endast vid *särskilda skäl*.²⁰⁹ Förutom skillnaden avseende möjligheten att kombinera förbudet med vite, skiljer sig 26 § och 29 § åt på det viset att beslut enligt 26 § är geografiskt begränsade, medan djurförbud enligt 29 § gäller i hela landet.²¹⁰

3.12 STRAFFBESTÄMMELSER

Djurskyddslagens straffbestämmelser finns i 36-37 §§. Upprepade domar mot brott enligt 36, 36 a eller 36 c §§ kan enligt femte punkterna i 29 och 31 §§ leda till djurförbud eller omhändertagande. Straffbestämmelserna tar enbart sikte på överträdelser av vissa lagrum. Vid de flesta straffbestämmelserna krävs uppsåt eller oaktsamhet, och ansvar utdöms inte om gärningen anses ringa.²¹¹ I 36 § sägs att paragrafen tillämpas subsidiärt till brottsbalken, som ges företräde om gärningen där är belagd med samma eller strängare straff. I 36 § tredje punkten stadgas om straff för underlåtenhet att följa ett sådant föreläggande eller bryta mot ett sådant förbud som avses i 29 § om djurförbud. I utredningen till den föreslagna nya djurskyddslagen sägs dock att endast bestämmelserna som räknas upp i första punkten i 36 § faktiskt är straffsanktionerade, då övriga bestämmelser är alltför allmänt hållna för att vara straffbara²¹². Att underlåta att följa förelägganden och förbud meddelade enligt 29 § torde därmed i praktiken *inte* kunna straffas med stöd i 36 § tredje punkten, vilket kan anses anmärkningsvärt. I stället blir konsekvensen av underlåtenheten enbart att djur omhändertas med stöd i 31 § tredje punkten, vilket i slutändan kan leda till ett kostnadsansvar i fråga om omhändertagandekostnaderna.²¹³ Lämpligheten av att behålla verkningslösa straffbestämmelser kan ifrågasättas.

²⁰⁸ Se vidare under avsnitt 4.4.3.

²⁰⁹ Frågan om vad som ska anses utgöra *särskilda skäl* har behandlats av Högsta domstolen i NJA 2015 s. 393. Det konstaterades att den som väljer att ta sig an djur ansvarar för kostnader hänförliga till djurhållningen och att omhändertagandekostnader som utgångspunkt ska presumeras ha varit befogade. Undantag ansågs kunna göras exempelvis då omhändertagandet varit obefogat, medan den enskildes ekonomiska och personliga förhållanden sällan ansågs kunna utgöra särskilda skäl. Det betonades att undantaget för särskilda skäl aldrig får leda till att djurhållaren tjänar ekonomiskt på att få sina djur omhändertagna. I Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 4 december 2013 i mål nr T 177-13 ansågs det faktum att djurägarens eget agerande varit en starkt bidragande orsak till de höga omhändertagandekostnaderna tala emot att befria från betalningsansvar. Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd avseende hur undantaget för särskilda skäl ska tolkas i ett fall där en demenssjuk kvinna fått ett stort antal katter omhändertagna, se Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 11 mars 2016 i mål nr 7299-15. I SOU 2011:75, s. 710 föreslås undantaget skärpas till *synnerliga skäl*.

²¹⁰ Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 117.

²¹¹ Undantag bland annat för sexuella handlingar med djur, där det inte stadgas om uppsåt eller oaktsamhet eller om ringa gärningar.

²¹² SOU 2011:75, s. 782.

²¹³ Se föregående avsnitt.

3.13 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

Inledningsvis beskrevs i kapitlet förbudets långdragna historia, där införandet var omdiskuterat av flera orsaker. Argument som framfördes var bland annat svårigheter att övervaka att djurförbud följdes och att den djurförbudsdrabbade kunde få svårt att försörja sig. Förbudsmöjligheten kom dock till slut att införas, men fick bara användas vid mycket allvarliga missförhållanden. Följdes inte förbudet skulle djur omhändertas. Idag torde förbudsbestämmelsen anses accepterad och relativt okontroversiell. Den har gått från att vara fakultativ till att bli obligatorisk, och har kommit att utgöra en konsekvens av allt fler oönskade beteenden. Djurskyddsintressen väger allt tyngre, och undantaget har snävats av alltmer. Idag ska länsstyrelsen meddela djurförbud, gällande djur över huvud taget eller djur av visst slag, för den som (1) inte följt ett beslut om föreläggande, förbud eller rättelse enligt djurskyddslagen 26 § som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, (2) allvarligt försummat tillsynen eller vården av ett djur, (3) misshandlat ett djur, (4) dömts för djurplågeri, eller (5) vid upprepade tillfällen dömts för vissa uppräknade brott eller varit föremål för beslut enligt 26 §.

En fråga som lämnades delvis obesvarad är den om vem som kan beläggas med djurförbud. Är det bara djurägare och djurhållare, eller kan vem som helst förbjudas att ha hand om djur? Förarbetena talar i olika riktningar. Situationen komplicerades ytterligare när brott mot förbudet att genomföra sexuella handlingar med djur lades till som grund för djurförbud. Mest ändamålsenligt vore att kunna meddela djurförbud för vem som helst som kan begå de olika överträdelserna. I vissa fall, exempelvis vid försummande av djurvården, kan överträdelser bara begås av den som har ansvar för djurskötseln, alltså djurägare och djurhållare. I andra fall, exempelvis vid djurmisshandel, torde överträdelser kunna begås av vem som helst.

Undantaget från djurförbud och vägledningen för hur bedömningen av huruvida ett framtida upprepande av missförhållandet kommer inträffa behandlades. Bestämmelserna om djurägares åläggande att göra sig av med djur och förbud mot att skaffa nya kopplades till 31 § tredje punkten, vilken möjliggör omhändertagande av djur om beslutet inte följs. Slutligen behandlades djurförbuds giltighetstid, gränsdragningen mot andra paragrafer samt straffbestämmelsen i 36 §. I stort kan djurförbudsbestämmelsen anses ge ett starkt djurskydd, då den omfattar många oönskade handlingar. Problem identifierades dock i form av bland annat vida tolkningsutrymmen och vaga begrepp (med rättssäkerhetsproblem som följd) samt frågor kring vem som kan meddelas djurförbud och vem som kan förbjudas att skaffa djur.

4 OMHÄNDERTAGANDE AV DJUR

4.1 INLEDNING

Kapitlet är uppbyggt på samma sätt som det föregående, med en inledande presentation av bestämmelsernas utveckling och ett klargörande av vem som kan drabbas av ingripandebeslutet. Därefter följer en presentation av bestämmelserna i sin nuvarande utformning. Redogörelsen följer i stort lagrummens kronologiska ordning, och har delats in i mindre delar för tydlighets skull. Efter att förutsättningarna för omhändertagande enligt 31 § och omedelbart omhändertagande enligt 32 § behandlats, beskrivs och analyseras övriga bestämmelser om bland annat djurägares dispositionsrätt efter omhändertagandet. Kapitlet avslutas med några sammanfattande slutsatser.

4.2 OMHÄNDERTAGANDEBESTÄMMELSERNAS UTVECKLING

I lagen den 6 maj 1921 om rätt i vissa fall för polismyndigheten att omhändertaga djur stadgades att djur utsatta för allvarligt djurplågeri kunde omhändertas om rättelse inte skedde efter tillsägelse.²¹⁴ När 1944 års lag infördes föreslogs bestämmelserna införas i djurskyddslagen med i stort sett oförändrat innehåll.²¹⁵ Departementschefen motsatte sig det av utredningsmannen föreslagna kravet på att djurplågeriet även fortsättningsvis behövde vara av allvarligt slag och menade att djurplågeri inte skulle behöva fortgå när det var väl motiverat att ingripa, bara för att djurplågeriet inte var allvarligt. Det ansågs dock olämpligt att polismyndigheten skulle ha rätt att ingripa direkt när rättelse inte skedde omedelbart, då det ibland ansågs kunna vara befogat att tillåta viss tid för rättelse.²¹⁶ Huvudformuleringen gällande omhändertagande kom att bli ”Är djur utsatt för djurplågeri och sker ej på tillsägelse av polismyndigheten rättelse, äger denna omhändertaga djuret ...”. Omhändertagande förutsatte endast att de objektiva rekvisiten för djurplågeri förelåg.²¹⁷

Omhändertagandebestämmelserna kom att ändras vid flera tillfällen mellan 1944 och 1988 års djurskyddslagar, ofta kopplat till förändringar i djurplågeriparagrafen. En av de största förändringarna skedde i samband med införandet av möjligheten att meddela djurförbud. Som behandlats tidigare²¹⁸ konstaterades i förarbetena att förutsättningarna för omhändertagande (att ett djur är utsatt för djurplågeri och att rättelse inte sker efter tillsägelse) ibland kan leda

²¹⁴ Prop. 1944:43, s. 62-63.

²¹⁵ A. a., s. 16.

²¹⁶ A. a., s. 67-68.

²¹⁷ Prop. 1987/88:93, s. 45.

²¹⁸ Se avsnitt 3.2.

till den tänkta effekten av ett djurförbud. Omhändertagandet leder då till att djuren inte längre kommer finnas kvar hos den med djurförbud. Man ansåg emellertid att tvångsåtgärder i form av omhändertagande även måste kunna tillgripas när dessa förutsättningar inte föreligger. Det tillades därför i paragrafen att omhändertagande även kunde ske om djurägaren inte iakttog ett åläggande om att avhända sig djur eller förbud att anskaffa djur.²¹⁹ Lagtexten kom senare att revideras så omhändertagande inte uttryckligen kopplades till djurplågeri. Man talade i stället om fall där djur genom misshandel, överansträngning eller vanvård eller på annat sätt otillbörligen utsattes för lidande.²²⁰ Formuleringen överensstämde med den i straffstadgandet avseende djurplågeri, men inget krav på uppsåt eller grov oaktsamhet uppställdes, och inte heller på att personen i fråga dömts för djurplågeri.

Bestämmelserna kring omhändertagande av djur regleras idag i djurskyddslagen 30-35 §§.²²¹ I 30 § regleras vem som får avliva ett svårt sjukt eller skadat djur som anträffas, samt om vilka underrättelser som ska ske i samband med detta. Det rör sig inte om något egentligt omhändertagande, om man inte ser det som ett mycket kort sådant, och paragrafen kommer därför inte behandlas mer här. De lagrum som behandlar själva omhändertagandena är 31-32 §§. 31 § handlar om omhändertagande som får företas efter exempelvis tillsägelse, beslut eller dom, och liknar i flera avseenden bestämmelsen om djurförbud. 32 § behandlar förutsättningar under vilka *omedelbart* omhändertagande får företas. Som vi ska se finns det många kopplingar mellan djurskyddslagen 31 och 32 §§ och djurförbudsbestämmelsen. I 33 § första stycket behandlas frågan om vad som gäller när ett omhändertaget djur föder under omhändertagandet. Det föreskrivs att omhändertagandebeslut även omfattar avkommor som djuret föder under omhändertagandet. Denna omständighet behandlas inte vidare här då den har mindre relevans för uppsatsens syfte. Djurägares dispositionsrätt efter att djuret omhändertagits behandlas i 33 § andra stycket, med vissa kopplingar till förbudsbestämmelsen. Vad som ska ske med omhändertagna djur, exempelvis om de ska säljas eller avlivas, samt vem som ska se till att det sker stadgas om i 34 §. Även denna fråga faller utanför uppsatsens syfte. I 35 §, slutligen, finns bestämmelser rörande kostnader för omhändertaganden. Det stadgas att kostnader som uppkommer på grund av omhändertagande eller omedelbart omhändertagande får förskötteras av allmänna medel, men att de slutligt ska betalas av den som åtgärden riktats

²¹⁹ Prop. 1968:170, s. 3, 23-24.

²²⁰ Se lagförslaget i prop. 1978/79:13, s. 4, vilket kom att bli lagtexten.

²²¹ Bestämmelser om omhändertagande finns även i djurskyddsförordningen 71-72 §§, vilka har nämnts ovan under avsnitt 2.4.

mot såvida det inte föreligger särskilda skäl²²². Kostnadsansvarsfrågor har mindre relevans för uppsatsens syfte, och nämns bara kort. Övriga lagrum behandlas utförligt nedan, efter att frågan om vems djur som kan omhändertas retts ut.

4.3 VEMS DJUR KAN OMHÄNDERTAS?

Inledningsvis kan påpekas att fokus, till skillnad från bedömningsgrunderna vid djurförbud, vid omhändertagande principiellt torde ligga på djurens mående och mindre på människans agerande. Lagrummen gällande omhändertaganden utgår i vissa fall helt från förutsättningar hänförliga till djuren, och detta särskilt i fall av omedelbart omhändertagande med stöd i 32 §, där en ansvarig människa i vissa fall inte ens kan hittas. I dessa fall torde ägarförhållanden etcetera anses oväsentligt. 31 § däremot har emellertid kommit att utvecklas till att bli alltmer likalydande med djurförbudsbestämmelsen. I ett rättsfall från 2015²²³ angående betalningsansvar vid omhändertagande sägs i föredragandes förslag till dom att omständigheter hänförliga till djurhållaren vanligen utgör grund för omhändertagande. Bestämmelserna har dock getts en vinkling som gör att de tar mer sikte på att djuret blivit offer för eller riskerar att bli offer för en människa, snarare än att rikta sig mot någon person.

I vissa fall torde djurförbud kunna drabba en vidare krets av personer. Gällande exempelvis femte punkten, där bland annat straffbestämmelsen gällande sexuella handlingar mot djur nämns, har som behandlats ovan²²⁴ lagstiftarens avsikt varit att alla ska kunna få djurförbud. Enligt femte punkten i 31 § ska ett omhändertagande emellertid bara ske om *den som har djuret i sin vård* döms för ett sådant brott. Detta kan anses vara en rimlig och ändamålsenlig omfattning, då exempelvis fall där någon utomstående misshandlar eller begår sexuella handlingar med någon annans djur i regel inte bör leda till att djuren omhändertas. Vad gäller begreppet att ha ett djur *i sin vård* sägs i förarbeten till djurskyddslagen att ”Djurskyddet gäller förhållandet mellan människan och de djur som hon har i sin vård.”²²⁵ Det torde anses syfta på de tidigare behandlade begreppen *djurhållaren* och att *ha hand om djur*.²²⁶ Då omfattas den som direkt eller indirekt har inflytande över djur, exempelvis djurägaren, en djurskötare eller någon som exempelvis ger ett upphittat djur skydd och mat.²²⁷

²²² Se avseende *särskilda skäl* fotnot 209 i avsnitt 3.12.

²²³ NJA 2015 s. 393.

²²⁴ Se avsnitt 3.4.

²²⁵ Prop. 1987/88:93, s. 14.

²²⁶ Se avsnitt 3.5.

²²⁷ SOU 2011:75, s. 736-737.

Frågan om vems djur som kan omhändertas berörs även nedan²²⁸ i samband med beslut om omhändertagande med stöd i 31 § tredje punkten, alltså när ett beslut enligt djurförbudsparagrafen inte följts. Det kan exempelvis röra sig om misstänkta skenöverlåtelse. I ett fall hade ett par meddelats djurförbud avseende vissa djurslag. De förbjöds att skaffa nya sådana djur, och ett datum sattes från vilket de inte längre fick ha hand om djuren och skulle ha gjort sig av med dem. Länsstyrelsen beslutade senare om omhändertagande då beslutet enligt 29 § inte ansågs ha följts, varpå makarna hävdade att de sålt djuren. Djuren fanns emellertid kvar på gården. Högsta förvaltningsdomstolen anförde att ”Beslut om förbud att ha hand om djur och omhändertagande av djur kan avse även annan än den som är ägare till djuren.”²²⁹

Det sägs i förarbeten till den nuvarande djurskyddslagen att 1944 års lag *inte* omfattade en möjlighet att omhänderta djur om de handhades av någon (till exempel en djurskötare) som meddelats djurförbud, men ägdes av någon annan.²³⁰ I propositionen från 1968 som ledde till införandet av djurförbudsmöjligheten, konstateras att det i dessa fall borde finnas ”någon annan form av reaktion mot underlåtenhet att iaktta meddelat förbud än straff”, och vite nämndes som en lösning.²³¹ Det framfördes dock i den allmänna motiveringen till 1988 års djurskyddslag att en djurägare som inte känt till exempelvis en djurskötares djurförbud ska föreläggas att ordna så personen med djurförbud inte längre har hand om djuren. Om ägaren faktiskt känner till förbudet, ska situationen jämföras med att ägaren själv anskaffat djur i strid med ett förbud, och frågan om omhändertagande av djuren aktualiseras.²³²

Sammanfattningsvis kan en vid krets av personer få sina djur omhändertagna, och fokus ligger inte på människan utan på djuren. Exempelvis kan djur omhändertas när någon med djurförbud har hand om dem, om djurägaren känner till förbudet. Vid skenöverlåtelse kan djur omhändertas även från annan än djurägaren. När någon utomstående exempelvis begått sexuella övergrepp, utan att djurets ägare haft någon inblandning i det inträffade, torde det däremot inte bli fråga om något omhändertagande. Frågan om *vems djur* som kan omhändertas, torde snarare ställas som en fråga om *vilka djur* som kan omhändertas, vilket leder oss in på förutsättningarna för omhändertagande och omedelbart omhändertagande.

²²⁸ Se avsnitt 4.4.3.

²²⁹ Regeringsrättens beslut i mål nr 2880-2002, meddelat i Stockholm den 27 maj 2003.

²³⁰ Prop. 1987/88:93, s. 47.

²³¹ Prop. 1968:170, s. 26.

²³² Prop. 1987/88:93, s. 47.

4.4 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR OMHÄNDERTAGANDE

4.4.1 Djur som otillbörligen utsätts för lidande

I djurskyddslagen 31 § första punkten föreskrivs att djur ska omhändertas i det fall att de otillbörligen utsätts för lidande, och rättelse inte sker efter *tillsägelse* av kontrollmyndigheten. Första punkten är kopplad till 2 § om att djur ska skyddas mot onödigt lidande, och är den enda punkten i 31 § som kräver att djur utsätts för lidande. Det krävs inte att djuret avsiktligt eller av grov vårdslöshet utsätts för lidande, och djurplågeri enligt brottsbalken behöver alltså inte föreligga.²³³ I betänkandet till ny djurskyddslag sägs att lagrummet bland annat används då det vid en djurskyddskontroll i protokollet noteras en avvikelse. Djurhållaren får då en tillsägelse att avhjälpa bristen. När det rör sig om ett pågående djurlidande, anses oftast de påkallade åtgärderna vara akuta.²³⁴

Vad är då *lidande*? Begreppet har redan behandlats delvis i samband med djurförbudsgrunden misshandel.²³⁵ Lidande kan uppstå vid både misshandel och vanvård, och ställer lite olika krav på bevisning. I misshandelsfall krävs det i praktiken oftast både vittnesutsagor och synliga skador. Vid vanvård som pågått en tid finns oftast tydliga bevis att observera.²³⁶ Vad gäller djurplågeristadgandet sägs i förarbeten att begreppet *lidande* avser en plåga av inte obetydlig intensitet och varaktighet. Någon gradering av lidandet behövs inte för att rekvisitet ska anses uppfyllt.²³⁷ Definitionen är i princip densamma som den som används vid aga och misshandel²³⁸. Det sägs sakna betydelse *hur* gärningspersonen framkallat lidandet.²³⁹ Som nämnts tidigare avser skyddet mot lidande i djurskyddslagen 2 § även psykiskt lidande.²⁴⁰ Striwing skriver att reglerna i djurskyddslagen fungerar som så kallade aktsamhetsnormer, vilka används i bedömningen av huruvida en gärning ska klassificeras som djurplågeri. När flera brister föreligger samtidigt kan man räkna med ett merlidande för djuren. Striwing betonar att bedömningen av om ett djur lider inte får göras beroende av väl synliga skador på djuret.²⁴¹ Att bevisa djurs lidande anses av vissa vara en omöjlighet, men i domstol försöker man oftast bevisa lidande genom att en veterinär hörs som vittne eller sakkunnig.²⁴²

²³³ Prop. 1987/88:93, s. 69.

²³⁴ SOU 2011:75, s. 745. Det sägs även att det vid ett pågående djurlidande kan vara lämpligare med ett omedelbart omhändertagande, se nedan under avsnitt 5.5.2.

²³⁵ Se avsnitt 3.7.3.

²³⁶ Striwing, *Brottsoffer*, s. 46-50.

²³⁷ Prop. 1972:122, s. 10.

²³⁸ Se ovan under avsnitt 3.7.3.

²³⁹ Prop. 1972:122, s. 10.

²⁴⁰ Prop. 1987/88:93, s. 50.

²⁴¹ Striwing & Åslund, *Utredning*, s. 139-140.

²⁴² Striwing, *Brottsoffer*, s. 46 och 55.

I rättspraxis har lidande ansett föreligga då en djurhållare inte gav sina nötkreatur tillräcklig tillsyn, vilket ledde till att de saknade tillräcklig tillgång till godtagbart foder och vatten samt rena och torra ytor att vistas på. Djurhållaren hade även underlåtit att tillkalla veterinär till djur som var i uppenbart behov av vård. Djuren var i mycket dåligt skick och avlivades efter kontrollen. Ett djur bedömdes ha legat på samma plats i hagen i flera dagar²⁴³, var kraftigt avmagrat, saknade muskler och hade liggsår. Djuren var i allmänhet magra och smutsiga och hade så kallade ”gödselpansar”, som bildas då de ligger i gödsel under flera veckor. Även att låta djur gå ständigt hungriga ansågs vara att utsätta dem för lidande i form av kroppslig och mental stress.²⁴⁴ I andra fall har lidandet exempelvis bestått i kraftig avmagring hos en häst på grund av oförmåga att ta upp näring, trots att hästen i övrigt bedömdes välskött.²⁴⁵ En hund ansågs ha utsatts för långvarigt lidande då den hade en obehandlad och infekterad hudtumör, rikligt med tandsten, inflammerat tandkött och ”igenklibbade” ögon. Lidandet orsakat av tumören ansågs av veterinären självklart, medan mun- och ögonproblemen ”erfarenhetsmässigt” sades orsaka smärta och obehag. Hovrätten behandlade inte lidandet särskilt, men erkände det indirekt genom att fastställa att veterinär borde ha tillkallats.²⁴⁶

Djuret måste *otillbörligen* utsättas för lidande för att ansvar ska kunna utkrävas. Tidigare krävdes ”otillbörligt lidande”. Nu krävs i stället att djuret ”otillbörligt utsätts för lidande”. Till skillnad från tidigare är kravet på otillbörlighet tänkt att kopplas till människans *handlande*, och inte till djurets *lidande*. Formuleringen är tänkt att framhålla att det enbart i undantagsfall är tillåtet att utsätta djur för lidande. Det krävs i dessa undantagssituationer att handlingen är påkallad av ett erkänt legitimt intresse.²⁴⁷ Exempelvis anses vissa djurförsök och fall av tillåten jakt, handlingar som egentligen innebär lidande för djur, vara påkallade av legitima intressen.²⁴⁸ För bedömningen gällande otillbörligheten återfinns förhållningsregler och standarder bland annat i djurskyddslagen och jaktlagen (1987:259).²⁴⁹ Striwing betonar att vad som betraktas som otillbörligt ständigt förändras, och varnar för att dra alltför många slutsatser av praxis och prejudikat i detta avseende.²⁵⁰

²⁴³ Bedömningen gjordes bland annat med hänsyn till hur gräset såg ut under djuret samt med hänsyn till den mängd gödsel som fanns vid djuret.

²⁴⁴ Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 21 november 2011 i mål nr B 1007-11.

²⁴⁵ Hovrätten för västra Sveriges dom den 24 mars 2014 i mål nr B 3246-13.

²⁴⁶ Hovrätten för nedre Norrlands dom den 7 maj 2010 i mål nr B 237-10.

²⁴⁷ Prop. 1987/88:93, s. 69 samt Holmqvist m.fl., BrB 16:13, s. 1-2.

²⁴⁸ Holmqvist m.fl., BrB 16:13, s. 1-2.

²⁴⁹ Asp m.fl., *Allmänheten*, s. 206.

²⁵⁰ Striwing, *Djurplågeri*, s. 143.

I ett hovrättsfall²⁵¹ behandlades situationen att en travkusk i tävlingssammanhang under en sträcka av drygt 200 meter slagit en häst omkring 14 gånger med ett spö. Vad gällde frågan om slagen lett till lidande för hästen yttrade tingsrätten att syftet med spödrivning är att vålla smärta för hästen och skrämma den så att den springer fortare. Det faktum att hästen är ett flyktdjur utnyttjas, och förfarandet sägs i viss omfattning vara förenligt med travsportens regler. Två banveterinärer hördes i målet, och de ansågs att de upprepade och kraftiga slagen orsakat betydande och varaktig smärta för hästen. En veterinär åberopad som vittne av den tilltalade menade att travhästar kan känna smärta av sådana slag, men är ”vana vid spödrivning”. Domstolen beaktade dock banveterinärernas speciella sakkunskap på området och att de iakttagit loppet flera gånger.

Hänsyn togs alltså till att travsporten har egna seder och bruk för hur mycket lidande hästar får utsättas för, men vid en bedömning i det specifika fallet ansågs spödrivningen ha gått för långt. Det kan ifrågasättas om seder och bruk som seglivat håller sig kvar ska tas för givna, med tanke på att en drivande tanke bakom djurskyddslagarnas införande var att förändra olämpliga seder och bruk. Att som den ena veterinären antyda att det vore förmildrande att travhästar är vana vid spödrivning måste anses gå helt emot tanken om att skydda djur från lidande. Människans vinstintresse skulle då tillåtas få absolut företräde framför djurens välmående, och djurskyddstanken gå om intet. Som behandlats ovan i fråga om djurförbud vid misshandel²⁵² har det dessutom i förarbeten till djurskyddslagen konstaterats att utdelande av flera spörapp under kort tid inte ska vara tillåtet. Det sägs att ett lättare slag i tillrättavisande syfte inte innebär äga även om det medför viss smärta, utan det ska röra sig om mer varaktigt obehag. Hästsporten nämns sedan särskilt: ”Att såsom förekommit inom hästsporten utdela flera slag med spö i snabb följd är således inte tillåtet enligt den nya lagen. Inte heller enligt travsportens egna regler är missbruk av körspö tillåtet. Körspö får enligt de reglerna användas endast för lätt drivning.”²⁵³ Hovrätten framhöll att ”endast mycket obetydliga märken kunnat iakttas” på hästen efter loppet, att iakttagelserna gjorts på långt håll, samt att ett lättare slag med spö i tillrättavisande syfte inte anses innebära äga även om det medför smärta. Att hästen faktiskt orsakats smärta ansågs fastställt. Lidandet ansågs dock inte tillräckligt för att gärningen skulle kunna bedömas som djurplågeri, men väl som brott mot djurskyddslagen.²⁵⁴

²⁵¹ Göta Hovrätts dom den 10 maj 2004 mål nr B-2626/03 (RH 2005:31).

²⁵² Se avsnitt 3.7.3.

²⁵³ Prop. 1987/88:93, s. 53.

²⁵⁴ Göta Hovrätts dom den 10 maj 2004 mål nr B-2626/03 (RH 2005:31).

Lagrummet och dess krav lidande påminner om flera förutsättningar för djurförbud, som i många fall torde innebära att lidande föreligger trots att det inte uttryckligen krävs i lagtexten. Mest uppenbart är detta i fall av misshandel och djurplågeri, men även fall av exempelvis allvarlig försummelse av djurvården torde i normalfallet innefatta någon form av lidande för djuret. Att lagrummen påminner om varandra är en naturlig följd av att huvudsyftet med djurskyddslagen och dess bestämmelser är att skydda djur mot lidande.

4.4.2 Beslut av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt

Djurskyddslagen 31 § andra punkten är i stort sett likalydande med 29 § första punkten om beslut av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, vilken behandlats ovan.²⁵⁵ Kortfattat kan här dock sägas att myndigheten vid bedömningen av vilka beslut som ska anses vara av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, bland annat kan se till huruvida kravet på djurhållningen uppställs i lag eller förordning, samt om det föreligger någon risk för lidande. En bedömning torde göras i varje enskilt fall. Att notera särskilt är det faktum att djurförbudsbestämmelsen, till skillnad från den om omhändertagande, innehåller en undantagsmöjlighet.

4.4.3 Beslut enligt förbudsbestämmelsen som inte följs

I djurskyddslagen 31 § tredje punkten föreskrivs att djur ska omhändertas om ett beslut som meddelats enligt 29 § inte följs. Det krävs inget lidande²⁵⁶, och i en kammarrättsdom konstaterades att djur kan omhändertas med stöd i denna punkt även om de är välskötta.²⁵⁷ I förarbeten till 1988 års lag sägs i fråga om bestämmelsen inledningsvis att den gäller om en *djurägare* efter ett beslut om förbud att ha hand om djur inte iakttar föreläggande att göra sig av med djuret/djuren eller bryter mot ett förbud att anskaffa djur.²⁵⁸ Det framgår dock senare att omhändertagandegrunden gäller både vid beslut enligt 29 § första och tredje stycket, alltså även då någon bara har hand om djur i strid med ett djurförbud, men inte är ägare av djuren. Då krävs det dock att djurägaren kände till att exempelvis en djurskötare meddelats djurförbud. Situationen ska enligt förarbeten jämföras med att djurägaren själv underlåtit att följa beslutet. Känner djurägaren inte till förbudet ska denne upplysas om detta och föreläggas att se till att djurskötaren inte längre har hand om djuren.²⁵⁹

²⁵⁵ Se avsnitt 3.7.1.

²⁵⁶ Prop. 1987/88:93, s. 47.

²⁵⁷ Kammarrätten i Stockholms dom den 7 juli 1995 i mål nr 6128-1995.

²⁵⁸ Prop. 1987/88:93, s. 45.

²⁵⁹ A.a., s. 47. Se även avsnitt 4.3.

Frågan om när någon ska anses ha gjort sig av med ett djur har rests, då skenöverlåtelser kan vara enkla att få till stånd. Det framfördes därför i förarbeten att djuret inte längre får finnas i personens omedelbara närhet, exempelvis i personens bostad eller på en fastighet som personen äger och/eller använder.²⁶⁰ Skenöverlåtelser kom som nämnts ovan²⁶¹ på tal i ett rättsfall, där ett par meddelats förbud att ha hand om vissa slag av djur. Makarna hävdade att de sålt djuren, vilka emellertid fanns kvar på gården. Högsta förvaltningsdomstolen anförde att beslut om djurförbud och omhändertagande kan avse andra än djurägare. I det aktuella fallet återförvisades dock målet till kammarrätten, då länsstyrelsens beslut om omhändertagande enbart riktats mot makarna, och inte mot den nya ägaren av djuren, bulvanen.²⁶²

Enligt Jordbruksverket finns det efter omhändertagande med stöd i tredje punkten inte längre någon möjlighet att själv göra sig av med djuren. Verket menar vidare att den tydligt uppvisade oviljan att följa myndighetsbeslut gör att omhändertagande i dessa fall kan ske utan föregående kommunikering.²⁶³ Möjligheterna att förfoga över djur efter omhändertagande behandlas vidare nedan i samband med redogörelsen för 33 § andra stycket.²⁶⁴ Att observera gällande tredje punkten är dessutom att den inte automatiskt möjliggör ett omedelbart ingripande när Polismyndigheten påträffar ett djur hos en person med förbud att ha hand om ett sådant djur.²⁶⁵ Polismyndigheten måste först kontakta länsstyrelsen, som sen ska meddela beslut om omhändertagande. Djurhållaren kan under denna tid försvåra eller omöjliggöra verkställande av beslutet.²⁶⁶ En sådan omhändertagandemöjlighet har nu föreslagits.²⁶⁷

4.4.4 Djurplågeri som grund för omhändertagande

I 31 § fjärde punkten stadgas att djur kan omhändertas om den som har djuret i sin vård har dömts för djurplågeri enligt brottsbalken 16 kap. 13 §. Punkten är i princip likalydande med 29 § fjärde punkten, och har därför behandlats i samband med denna.²⁶⁸ Viktigt att notera är återigen det faktum att det i 31 § dock inte finns något undantag från bestämmelsen. Även om det anses uppenbart att ett upprepanande inte kommer inträffa kan djur därför omhändertas.

²⁶⁰ Prop. 1987/88:93, s. 79. Se även SOU 2011:75, s. 719.

²⁶¹ Se avsnitt 4.3.

²⁶² Regeringsrättens beslut i mål nr 2880-2002, meddelat i Stockholm den 27 maj 2003.

²⁶³ Jordbruksverkets vägledning, s. 20.

²⁶⁴ Se avsnitt 4.6.

²⁶⁵ Detta såvida djuret inte är utsatt för lidande. Då kan Polismyndigheten i stället besluta om ett omedelbart omhändertagande enligt djurskyddslagen 32 §, om någon av paragrafens förutsättningar är uppfyllda.

²⁶⁶ SOU 2011:75, s. 727.

²⁶⁷ Se vidare avsnitt 4.5.

²⁶⁸ Se avsnitt 3.7.4.

4.4.5 Upprepade brott och beslut

Även 31 § femte punkten om upprepade brott och beslut har behandlats tidigare.²⁶⁹ Här kan kort erinras om vad som sagts om att det med upprepade tillfällen torde avses minst tre tillfällen, men att Högsta förvaltningsdomstolen även tagit hänsyn till hur lång tid som gått sedan den senaste överträdelsen, hur djurhållaren skött djuret sedan dess, samt huruvida de påtalade bristerna åtgärdats. Det torde inte krävas att de upprepade förseelserna är allvarliga eller att de är av samma art. Återigen bör uppmärksammas att det inte finns något undantag från omhändertagandebestämmelsen.

Omhändertagande av djur kan alltså grunda sig på förutsättningarna (1) att djuret otillbörligt utsätts för lidande och detta inte rättas till efter tillsägelse av kontrollmyndigheten, (2) att ett beslut om föreläggande, förbud eller rättelse enligt 26 § av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt inte följs, (3) att ett beslut meddelat enligt djurförbudsparagrafen inte följs, (4) att den som har djuret i sin vård döms för djurplågeri enligt brottsbalken, eller (5) att den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen dömts för vissa brott eller varit föremål för vissa beslut. I nästa avsnitt presenteras förutsättningarna för omedelbart omhändertagande.

4.5 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR OMEDELBART OMHÄNDERTAGANDE

Gemensamt för ovan behandlade förutsättningar för omhändertagande är att de föregås av tillsägelse, dom eller beslut. Det finns emellertid situationer där det ansetts lämpligt att möjliggöra ett *omedelbart* omhändertagande. Ett sådant beslut tas av länsstyrelsen eller Polismyndigheten²⁷⁰, och sker genom Polismyndighetens försorg²⁷¹. Tas beslutet av Polismyndigheten, ska beslutet därefter underställas länsstyrelsen, som avgör huruvida det ska fortsätta gälla²⁷². Det krävs enligt lagtexten att djuret är utsatt för *lidande*²⁷³. De tre förutsättningarna som uppställs för omedelbart omhändertagande är att (1) det bedöms som utsiktslöst att felet blir avhjälpt, (2) att ägaren till djuret är okänd eller inte kan anträffas, eller (3) att det i övrigt bedöms absolut nödvändigt från djurskyddssynpunkt. Gällande den första grunden anser Jordbruksverket att hänsyn ska tas till omständigheter hänförliga till djurhållaren. Denne kan exempelvis vara oförmögen att komma till rätta med missförhållanden på grund av sjukdom eller missbruk. Hänsyn kan även tas till djurhållarens eventuella tidigare

²⁶⁹ Se avsnitt 3.7.5.

²⁷⁰ Djurskyddslagen 32 § första stycket.

²⁷¹ Djurskyddslagen 32 § tredje stycket.

²⁷² Djurskyddslagen 32 § andra stycket.

²⁷³ Angående begreppet *lidande*, se avsnitt 4.4.1.

historia angående djurskydd. Denne kan exempelvis ha varit ovillig att följa djurskyddsmyndigheternas anvisningar angående djurhållningen.²⁷⁴ I förarbeten nämns även fall där djur är höggradigt vanvårdade eller misshandlade.²⁷⁵ Här kan flera kopplingar dras till förutsättningarna för djurförbud och omhändertagande. Exempelvis kan gällande djurhållares tidigare historia angående djurskydd parallellt dras till grunderna om upprepade domar och beslut.²⁷⁶ I fråga om höggradig vanvård och misshandel kan kopplingar göras till djurförbudsgrunderna allvarlig försummelse av tillsyn och vård, misshandel, samt djurplågeri.²⁷⁷ På samma sätt kan kopplingar göras till omhändertagandegrunderna om djur som otillbörligen utsätts för lidande samt djurplågeri.²⁷⁸ Detta behandlas vidare i diskussionskapitlet.²⁷⁹

Andra grunden torde inte medföra några större tillämpningsproblem. Är ägaren till djuret okänd eller oanträffbar ska djuret omhändertas omedelbart. För att tredje grunden ska kunna tillämpas ska det bedömas som absolut nödvändigt från djurskyddssynpunkt att omedelbart omhänderta djuret. I förarbeten nämns i samband med behandlingen av andra och tredje punkten exempelvis den situationen att ett djur är övergivet. Det förefaller något oklart vilken grund som avses, då de behandlas tillsammans. Det skrivs att ”Ett omedelbart omhändertagande skall också kunna ske när ägaren är okänd eller inte kan anträffas eller när det i övrigt bedöms oundgängligen nödvändigt från djurskyddssynpunkt. Detta kan t. ex. vara fallet då ett djur är övergivet och det av någon anledning inte går att nå ägaren.”²⁸⁰ Ett övergivet djur kan anses utsatt för lidande även om några synliga tecken på detta inte kan konstateras.²⁸¹ Jordbruksverket menar att man i bedömningen av huruvida ett omedelbart omhändertagande är absolut nödvändigt från djurskyddssynpunkt ska se till vad som kommer hända om man *inte* ingriper omedelbart. Om underlåtenhet att ingripa kan förväntas leda till att lidandet inte upphör eller att det förvärras anses ett omedelbart omhändertagande vara nödvändigt.²⁸²

Om ingen grund kan anses uppfylld föreskriver Jordbruksverket att ett beslut om föreläggande, förbud eller rättelse enligt 26 § i stället kan vara lämpligt. Länsstyrelsen kan då besluta om en mycket kort tidsfrist för åtgärd, med omhändertagande enligt 31 § första punkten (om

²⁷⁴ Jordbruksverkets vägledning, s. 21.

²⁷⁵ Prop. 1987/88:93, s. 70.

²⁷⁶ Se femte punkterna i djurskyddslagen 29 och 31 §§.

²⁷⁷ Djurskyddslagen 29 § andra, tredje och fjärde punkten.

²⁷⁸ Djurskyddslagen 31 § första och fjärde punkten.

²⁷⁹ Se avsnitt 5.2.

²⁸⁰ Prop. 1987/88:93, s. 70.

²⁸¹ Prop. 1987/88:93, s. 46 och Jordbruksverkets vägledning, s. 21.

²⁸² Jordbruksverkets vägledning, s. 21.

att djur otillbörligt utsätts för lidande och detta inte rättas efter tillsägelse) som följd om beslutet inte åtlöds.²⁸³ Även 31 § andra punkten om beslut enligt 26 § av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt som inte följs torde enligt min mening kunna tillämpas i dessa fall. Jordbruksverket hävdar att situationen under den uppställda tidsfristen dessutom kan ha förvärrats så att ett omedelbart omhändertagande blivit möjligt. Verket betonar att åtgärden måste vara nödvändig. Kan det räcka med en mindre ingripande åtgärd ska man välja denna. Möjliga åtgärder vägs då mot djurets lidande. Jordbruksverket säger dock även att djurets situation inte sällan är sådan att undantagsreglerna i förvaltningslagen är tillämpliga, och snabba beslut utan föregående kommunikering kan därmed fattas.²⁸⁴

Vidare för satsen ”absolut nödvändigt från djurskyddssynpunkt” tankarna till ”av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt”, som används i både djurförbudsbestämmelsen²⁸⁵ och omhändertagandebestämmelsen²⁸⁶. Det torde i skillnaden mellan uttrycken snarast röra sig om en gradskillnad, som poängterar att omedelbara omhändertaganden bara får ske i riktigt allvarliga fall. Ytterligare en koppling till djurförbudsbestämmelsen kan anses föreligga då det där stadgas om djurförbud då en djurhållare allvarligt försummat tillsynen eller vården av ett djur.²⁸⁷ Detta kan bland annat ske genom att djurhållaren överger sina djur, vilket aktualiserar alla förutsättningar för omedelbart omhändertagande.

I betänkandet om en ny djurskyddslag hävdas det vara en allvarlig brist i bestämmelsen om omedelbart omhändertagande att poliser inte har befogenhet att omedelbart omhänderta djur som anträffas hos någon med djurförbud, och bestämmelsen föreslås kompletteras med en sådan möjlighet. Överträdelser av meddelade djurförbud anses behöva bedömas strängt, och krav på lidande anses inte nödvändigt.²⁸⁸ Vidare föreslås förutsättningen om okända och oanträffbara djurägare²⁸⁹ ersättas av en bestämmelse om omhändertagande av djur som sannolikt är herrelösa. Kravet på att omhändertagandet ska vara *absolut nödvändigt* från djurskyddssynpunkt²⁹⁰ föreslås sänkas till att vara *nödvändigt* från djurskyddssynpunkt.²⁹¹

²⁸³ Jordbruksverkets vägledning, s. 21. I praxis väger domstolen ofta mellan beslut enligt djurskyddslagen 31 § första punkten och beslut enligt 32 §. Se exempelvis kammarrätten i Stockholms dom den 23 september 2010 i mål nr 3889-10 och dom den 27 september 2011 i mål nr 4502-11.

²⁸⁴ Jordbruksverkets vägledning, s. 21-22.

²⁸⁵ Djurskyddslagen 29 § första punkten.

²⁸⁶ Djurskyddslagen 31 § andra punkten.

²⁸⁷ Se djurskyddslagen 29 § andra punkten.

²⁸⁸ SOU 2011:75, s. 746-747.

²⁸⁹ Djurskyddslagen 32 § andra punkten.

²⁹⁰ Djurskyddslagen 32 § tredje punkten.

²⁹¹ Se författningsförslaget i bilagan.

4.6 DJURÄGARES FÖRFOGANDE ÖVER OMHÄNDERTAGNA DJUR

I djurskyddslagen 33 § andra stycket föreskrivs om djurägares förfoganderätt över djur efter omhändertagande. Det sägs att djurägaren inte får förfoga över det omhändertagna djuret eller avkomma som omfattas av omhändertagandet, såvida inte länsstyrelsen lämnat tillstånd till detta. Lagtextens utformning, ”Sedan ett djur har omhändertagits ...”, innebär att beslut om att omhänderta djur enligt 31 eller 32 §§ inte har någon betydelse för djurägarens eller djurhållarens dispositionsrätt. Rätten påverkas först när djuret faktiskt omhändertas.²⁹² Innan det faktiska omhändertagandet kan djurägare disponera fritt över sina djur, och exempelvis sälja, hyra ut eller avliva dem.²⁹³ Länsstyrelsen kan enligt bestämmelsen även efter det faktiska omhändertagandet ge djurägaren eller djurhållaren tillstånd att förfoga över djuren. Enligt Striwing och Åslund används dock denna tillståndsmöjlighet ytterst sällan i praktiken²⁹⁴, och lämpligheten i att låta djur kvarbli i djurägarens vård efter omhändertagande ifrågasätts²⁹⁵. Valet att låta djur kvarbli hos djurägaren eller djurhållaren och/eller låta denne hantera djuren efter omhändertagandet ter sig grundat på praktiska omständigheter, såsom svårigheten med att flytta stora djurbesättningar. Det kan dock kritiseras utifrån djurskyddssynpunkt då bristerna kan befaras fortgå. Det måste även anses svårt att bevisa att något faktiskt omhändertagande skett om djuren inte förflyttats och inte bytt vårdare.

När omhändertagandet skett med stöd i 31 § tredje punkten, alltså när omhändertagandet beror på att ett beslut enligt 29 § inte följts, finns det däremot som behandlats²⁹⁶ enligt Jordbruksverket ingen möjlighet för en person att själv göra sig av med djur.²⁹⁷ För att återkoppla till den tidigare behandlingen av 29 § tredje stycket, kan således konstateras att en djurägare vid meddelande av djurförbud kan åläggas att göra sig av med djuret eller djuren som omfattas av förbudet. Gör djurägaren inte detta inom utsatt tid, anses beslutet inte följt, och ett omhändertagande enligt 31 § tredje punkten kan då ske. Efter detta omhändertagande kan djurägaren inte längre göra sig av med djuret eller djuren på egen hand.²⁹⁸

²⁹² Prop. 1987/88:93, s. 70 samt Striwing & Åslund, *Utredning*, s. 22.

²⁹³ Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 150.

²⁹⁴ Striwing & Åslund, *Utredning*, s. 22.

²⁹⁵ Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 151.

²⁹⁶ Se avsnitt 4.4.3.

²⁹⁷ Jordbruksverkets vägledning, s. 20.

²⁹⁸ Notera även den under avsnitt 4.3 och 4.4.3 behandlade situationen att djurägaren själv inte har djurförbud, men medvetet väljer att låta någon med djurförbud ha hand om djur. Situationen likställs då med att djurägaren själv bryter mot ett förbud att ha hand om djur, och 31 § tredje punkten aktualiseras ändå.

4.7 TIDSASPEKTER RÖRANDE OMHÄNDERTAGANDEN

Beslut om omhändertagande föregås som konstaterats av dom, beslut eller tillsägelse. Ett omedelbart omhändertagande är omedelbart då det inte föregås av ett sådant förfarande. Båda beslutstyperna gäller dock, liksom beslut om djurförbud, per automatik *omedelbart*, även om de överklagas. Länsstyrelsen eller en förvaltningsdomstol kan dock besluta att omhändertagandet ska gälla från det att beslutet vinner laga kraft.²⁹⁹ Djurägarens rätt att förfoga över sitt djur upphör emellertid först vid det faktiska omhändertagandet.³⁰⁰ Under tiden mellan omhändertagandebeslutet och det faktiska omhändertagandet kan en djurägare alltså exempelvis sälja eller avliva djuren. Striwing och Åslund skriver att djurägaren av denna anledning ofta delges omhändertagandebeslutet först i samband med det faktiska omhändertagandet.³⁰¹

Till skillnad från vid djurförbud finns det inga tidsbegränsade beslut eller tillsvidarebeslut vid omhändertagande. Beslut står fast och förändras inte över tid såvida de inte överklagas eller länsstyrelsen kommer fram till att tillräcklig grund saknas för omhändertagandet. Detta måste anses nödvändigt ur ett praktiskt och ekonomiskt perspektiv. I den allmänna motiveringen till 1988 års lag sägs att omhändertaganden som gäller tills vidare inte bör vara möjliga. Omhändertagna djur ska avlivas så snart som möjligt om de är i ett sådant skick att det anses vara det lämpligaste förfarandet, och annars sker ett tillfälligt omhändertagande tills djuret överlåtits.³⁰² Kan ett beslut om att överlåta djuret inte verkställas, ska länsstyrelsen enligt 34 § andra stycket besluta att det ska avlivas.

4.8 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

I detta kapitel har inledningsvis omhändertagandebestämmelsernas historia behandlats och visat sig mindre stormig än djurförbudets. Redan innan vår första djurskyddslag fanns en särskild lag som möjliggjorde omhändertagande av djur utsatta för allvarligt djurplågeri. Bestämmelsen kom i samband med djurskyddslagens införande att ändra form något. Det krävdes inte längre allvarligt djurplågeri. I stället skulle omhändertagandet föregås av tillsägelse, med möjlighet till rättelse. Genom åren har fler fall kommit att innefattas i möjligheten till omhändertagande, och idag finns två olika typer av omhändertagande: ett

²⁹⁹ Djurskyddslagen 39 § och djurskyddsförordningen 74 § första stycket. Se även Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 134 och 136.

³⁰⁰ Prop. 1987/88:93, s. 70 samt Striwing & Åslund, *Utredning*, s. 22. Se även avsnitt 4.6.

³⁰¹ Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 150.

³⁰² Prop. 1987/88:93, s. 48.

omhändertagande som föregås av tillsägelse, beslut eller dom, och ett omedelbart omhändertagande som i vissa fall kan användas direkt när djuret utsätts för lidande.

Vid behandlingen av frågan om vems djur som kan omhändertas konstaterades att bestämmelserna inte är lika hårt bundna till människorna i djurens närhet som är fallet vid djurförbud. Det finns exempelvis situationer då någon djurägare eller djurhållare inte hittas, och djur har även i dessa fall ansetts böra skyddas från lidande genom en möjlighet att omhändertas. Vidare har de två omhändertagandeformernas förutsättningar behandlats. Framför allt i fråga om omhändertagande enligt 31 § har många kopplingar kunnat göras i förhållande till djurförbudsbestämmelsen. I 31 § tredje punkten kopplas omhändertagande uttryckligen till 29 §: följs inte ett beslut meddelat enligt 29 § ska djur omhändertas. Vid omedelbart omhändertagande är nyckelordet *lidande*, vilket kopplar till bland annat 31 § första punkten om djur som otillbörligt utsätts för lidande. Förhållandet mellan de olika lagrummen behandlas utförligt i nästa kapitel. Avslutningsvis redogjordes för djurägares möjligheter till förfogande över sina djur efter omhändertaganden samt olika tidsaspekter rörande ingripandena.

Det konstaterades att flera förutsättningar är i princip ordagranna upprepningar av förutsättningarna för djurförbud. Det kan diskuteras huruvida vissa förutsättningar för omhändertagande är alltför kopplade till förhållanden hänförliga till människor, snarare än djuren i fråga. Upprepningarna skulle dessutom kunna anses överflödiga, eftersom förutsättningarna som leder till djurförbud slutligen även leder till omhändertagande enligt 31 § tredje punkten om beslut enligt förbudsbestämmelsen inte följs. Det är en form av inbördes överlappning bland förutsättningarna i omhändertagandebestämmelsen. Att ta bort dessa dubblerade förutsättningar skulle dock kunna anses leda till ett försvagat djurskydd, då det i förbudsbestämmelsen finns en undantagsmöjlighet. Att ta bort förutsättningar för omhändertagande kan då, i och med att omhändertaganden görs beroende av djurförbud, leda till en minskad möjlighet att omhänderta djur. Problemet med förutsättningsdubblingar behandlas i nästa kapitel.

5 NÄRMARE DISKUSSION OM FÖRHÅLLET MELLAN DJURFÖRBUD OCH OMHÄNDERTAGANDE AV DJUR

5.1 INLEDNING

I detta kapitel diskuteras mer ingående de kopplingar som identifierats mellan djurförbud och omhändertagande av djur. Kapitlet har en bitvis sammanfattande karaktär, och har till viss del delats upp med utgångspunkt i de frågor som ställdes i inledningskapitlet. Till en början ges en översikt över bestämmelsernas förhållande till varandra. I stora drag sammanfattas det förhållande som framkommit och beskrivits i kapitel tre och fyra. Djurskyddslagens bestämmelser om djurförbud, omhändertagande och omedelbart omhändertagande i 29, 31 och 32 §§ och deras olika punkter sammanlänkas. Därefter presenteras ett antal identifierade problem avseende förhållandet mellan bestämmelserna, i form av exempelvis icke önskvärda konsekvenser ur djurskyddssynpunkt. Framställningen leds naturligt in på frågan huruvida lagtextens utformning leder till den av lagstiftaren avsedda effekten: att skydda djur från lidande och sjukdom. Lagtexten granskas kritiskt, och vissa lagrums effektivitet ifrågasätts. En diskussion förs kring huruvida det är lämpligt att automatiskt koppla ingripandena till varandra och exempelvis låta omhändertagande leda till djurförbud. Genomgående i diskussionen förs förslaget om ny djurskyddslag in och diskuteras. Vad skulle den föreslagna nya lagen få för effekt på de behandlade problemen? Kommer problemen kvarstå, eller löses de med den nya utformningen av lagen? Kapitlet sammanfattas avslutningsvis och de slutsatser som dragits tydliggörs.

5.2 ÖVERSIKT ÖVER FÖRHÅLLET MELLAN BESTÄMMELSERNA

Genomgående i uppsatsens tredje och fjärde kapitel har paralleller dragits mellan bestämmelserna om djurförbud och (omedelbart) omhändertagande av djur. I detta avsnitt ges en översikt, och delvis en sammanfattning, över kopplingarna mellan bestämmelserna för att underlätta för läsaren att se olika samband. Texten är uppbyggd så att de fem förutsättningarna för djurförbud³⁰³ uppställs som utgångspunkter, och till dessa kopplas till förutsättningar i bestämmelserna om omhändertagande och omedelbart omhändertagande³⁰⁴. Inledningsvis kan sägas att den enda uttryckliga kopplingen mellan bestämmelserna finns i 31 § tredje punkten, där det stadgas att djur ska omhändertas om ett beslut enligt förbudsbestämmelsen inte följs. Det rör sig alltså om fall där individer fortsätter ha hand om djur, inte gör sig av

³⁰³ Se djurskyddslagen 29 §.

³⁰⁴ Se djurskyddslagen 31 och 32 §§.

med djur de äger eller skaffar djur som omfattas av förbudet. För övrigt görs inga uttryckliga kopplingar mellan lagrummen. Vid undersökningen av och jämförelsen mellan lagrummen har det emellertid visat sig finnas mängder av kopplingar mellan bestämmelserna. Särskilt vad gäller 29 och 31 §§ är dessa i väsentliga delar likalydande, och torde i stor utsträckning bli tillämpliga på samma fall. Även i övrigt visar det sig vid en närmare undersökning att bedömningen, enligt exempelvis förarbeten, ska göras utifrån en viss grund (till exempel lidande), som är en förutsättning enligt en annan paragraf.

I den första grunden för djurförbud³⁰⁵ uppställs förutsättningen om beslut om föreläggande, förbud eller rättelse, meddelade enligt 26 §, som inte följs och som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt.³⁰⁶ Den har en innehållsmässig motsvarighet vid omhändertagande³⁰⁷, vilket medför att både omhändertagande och djurförbud aktualiseras om de uppställda omständigheterna föreligger. Vid denna jämförelse och kommande föreligger skillnaden att djurförbud inte ska meddelas om det är uppenbart att ett upprepande inte kommer inträffa. Denna ensidiga undantagsmöjlighets konsekvenser diskuteras nedan.³⁰⁸

Att allvarligt försumma tillsynen eller vården av ett djur är en annan grund för att meddela djurförbud.³⁰⁹ Något föreläggande om rättelse krävs inte, och punkten saknar en direkt motsvarighet i omhändertagandebestämmelserna. Trots detta torde sådana försummelse aktualisera omhändertagande. Bristande tillsyn och vård orsakar typiskt sett *lidande* (och lidande krävs enligt Jordbruksverket för att grunden om allvarlig försummelse av tillsyn och vård ska bli tillämplig³¹⁰). Om djur otillbörligen utsätts för lidande och detta inte rättas till efter att kontrollmyndigheten upptäckt och sagt till om detta, ska djuret omhändertas.³¹¹ Även omedelbart omhändertagande kan kopplas till förbudsgrunden om försummelse av tillsyn och vård. Enligt förarbeten avseende bedömningsgrunden för när det ska bedömas utsiktslöst att felet blir avhjälp³¹², kan myndigheten se till huruvida djuret är höggradigt vanvårdat eller misshandlat.³¹³ En koppling föreligger alltså mellan djurförbudsgrunden om allvarlig försummelse av tillsyn eller vård och grunden för omedelbart omhändertagande vid utsikts-

³⁰⁵ Djurskyddslagen 29 § första punkten.

³⁰⁶ Angående vad som ska anses vara av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, se avsnitt 3.7.1.

³⁰⁷ Djurskyddslagen 31 § andra punkten.

³⁰⁸ Se avsnitt 5.4.2.

³⁰⁹ Djurskyddslagen 29 § andra punkten.

³¹⁰ Jordbruksverkets vägledning, s. 24. Se även avsnitt 3.7.2 ovan.

³¹¹ Djurskyddslagen 31 § första punkten.

³¹² Djurskyddslagen 32 § första punkten.

³¹³ Prop. 1987/88:93, s. 70.

lösa fall. I vissa fall kan det röra sig om så allvarliga fall att det bedöms som absolut nödvändigt från djurskyddssynpunkt att omhänderta djuret, och ett omedelbart omhändertagande kan då ske på denna grund.³¹⁴ I fall av försummad tillsyn kan det dessutom röra sig om fall där djur övergivits eller befaras ha övergivits. Att djur övergivits eller kommer lämnas utan tillsyn en längre period innebär enligt förarbeten ett lidande.³¹⁵ Här kan både förutsättningarna om utsiktslösa fall³¹⁶ och okända/oanträffbara djurägare³¹⁷ som förutsättningar för omedelbart omhändertagande aktualiseras. Ägaren till djuren kan vara okänd eller inte gå att anträffa, och det måste då anses utsiktslöst att felet blir avhjälppt. Djurförbuds-förutsättningen om allvarliga försummelse av tillsyn eller vård av djur kan alltså sammankopplas med såväl omhändertagande när djur otillbörligen utsätts för lidande, som med alla förutsättningar för omedelbart omhändertagande, där den första handlar om utsiktslösa avhjälpanden, den andra om okända eller oanträffbara djurägare och den tredje om omedelbara omhändertaganden som är absolut nödvändiga från djurskyddssynpunkt.

Att misshandla ett djur är den tredje grunden för djurförbud.³¹⁸ Vid behandlingen ovan avseende lagrummet framkom att *lidande* är en inbyggd förutsättning för misshandel. Återigen skulle därför en koppling kunna göras till omhändertagande då djur otillbörligen utsätts för lidande.³¹⁹ Lagrummen torde dock kunna få något olika tillämpningsområden, då omhändertagandet kräver ett längre lidande i och med förutsättningen att tillsägelse, med möjlighet till rättelse, ska ha skett. Vid fall av misshandel torde det i normalfallet i stället röra sig om enstaka händelser, som då någon slagit sitt djur eller psykiskt misshandlat det genom att utsätta det för stark rädsla. Förbudsgrunden misshandel torde alltså i normalfallet inte vara direkt kopplat till någon omhändertagandebestämmelse, såvida ett omhändertagande inte bedöms som absolut nödvändigt från djurskyddssynpunkt, varpå ett omedelbart omhändertagande kan göras.³²⁰ Att notera är dessutom den behandlade bedömningsgrunden för omedelbart omhändertagande vid utsiktslösa fall³²¹, där bedömare kan ta hänsyn till huruvida djur blivit vanvårdade eller misshandlade³²².

³¹⁴ Djurskyddslagen 32 § tredje punkten.

³¹⁵ Prop. 1987/88:93, s. 46.

³¹⁶ Djurskyddslagen 32 § första punkten.

³¹⁷ Djurskyddslagen 32 § andra punkten.

³¹⁸ Djurskyddslagen 29 § tredje punkten.

³¹⁹ Djurskyddslagen 31 § första punkten.

³²⁰ Djurskyddslagen 32 § tredje punkten.

³²¹ Djurskyddslagen 32 § första punkten.

³²² Prop. 1987/88:93, s. 70.

Den fjärde förutsättningen för djurförbud³²³ är att någon dömts för djurplågeri enligt brottsbalken, och bestämmelsen har en motsvarighet i omhändertagandebestämmelsen³²⁴. Då någon döms för djurplågeri ska denne i normalfallet meddelas djurförbud, då djurplågeriet vittnar om att personen är olämplig att hålla djur.³²⁵ Har personen djur i sin vård ska dessa omhändertas. Då bestämmelserna är direkt kopplade till fällande djurplågeridomar torde de inte resultera i några större bedömningssvårigheter. En icke ändamålsenlig följd föreligger däremot om undantaget för djurförbud anses tillämpligt. Den som dömts för djurplågeri kan då komma att få sina djur omhändertagna, men vara oförhindrad att skaffa nya djur.³²⁶ Avslutningsvis kan det som sagt i bedömningen av huruvida det ska anses utsiktslöst att ett fel blir avhjälpt³²⁷ beaktas om ett djur blivit allvarligt vanvårdat eller misshandlat.³²⁸ Omedelbart omhändertagande torde därför kunna aktualiseras vid djurplågeri.

Både i fråga om djurförbud och omhändertagande finns i femte punkten förutsättningen att någon vid upprepade tillfällen dömts för brott mot vissa bestämmelser eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut om föreläggande, förbud eller rättelse enligt 26 §.³²⁹ Denne kan då komma att meddelas förbud att ha hand om djur, och djuren ska omhändertas. Tidigare har behandlats hur bedömningen avseende upprepade tillfällen ska göras, och hur man ska se på frågan om risken för ett upprepande. Då det gäller djurförbud synes en något mildare bedömning göras i praxis, med hänsyn tagen till bland annat hur lång tid som gått mellan försummelserna samt till huruvida missförhållanden åtgärdats.³³⁰ Något liknande resonemang synes inte ha förts i fråga om omhändertaganden, utan är troligtvis kopplat till undantagsbestämmelsen. Till denna grund om upprepade domar och beslut kan även paralleller dras till att djur som utsätts för lidande omedelbart ska omhändertas om det bedöms utsiktslöst att felet blir avhjälpt.³³¹ Jordbruksverket anser att hänsyn vid denna bedömning ska tas till omständigheter hänförliga till djurhållaren. I denna bedömning beaktas bland annat djurhållarens tidigare historia rörande djurskydd; till exempel om denne tidigare visat ovilja att följa djurskyddsmyndighetens anvisningar.³³² Att vid upprepade tillfällen begå brott mot djur-

³²³ Djurskyddslagen 29 § fjärde punkten.

³²⁴ Djurskyddslagen 31 § fjärde punkten.

³²⁵ Prop. 2001/02:93, s. 20-21.

³²⁶ Se Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 134.

³²⁷ Djurskyddslagen 32 § första punkten.

³²⁸ Prop. 1987/88:93, s. 70.

³²⁹ Djurskyddslagen 29 § femte punkten och 31 § femte punkten.

³³⁰ Se ovan under avsnitt 3.7.5, där Jordbruksverket och Högsta förvaltningsdomstolen emellertid hade olika åsikter i frågan om huruvida åtgärdande av brister hade betydelse för bedömningen.

³³¹ Djurskyddslagen 32 § första punkten.

³³² Se Jordbruksverkets vägledning, s. 21 samt ovan under avsnitt 4.5.

skyddslagen och vara föremål för beslut enligt 26 § torde utgöra just en sådan djurskydds-bakgrund som tyder på att det kan bedömas som utsiktslöst att felet blir avhjälp. Ett omedelbart omhändertagande torde därför kunna aktualiseras vid upprepade brott och beslut om djuret är utsatt för lidande.

Sammanfattningsvis kan konstateras att varje förutsättning för djurförbud via exempelvis lagtext eller motiv i förarbeten kan kopplas till minst en förutsättning för omhändertagande och/eller omedelbart omhändertagande. Allt hänger ihop, för allt är motiverat av samma grundsyfte – att skydda djur från lidande. När förhållandet mellan bestämmelserna nu fastställts, ska redogörelsen övergå till att problematisera mer kring detta.

5.3 ALLMÄN PROBLEMATISERING KRING FÖRHÅLLET MELLAN BESTÄMMELSERNA

Som framkom i förra avsnittet har bestämmelserna om djurförbud och omhändertagande många gemensamma bedömningsgrunder. Även om bara *en* uttrycklig koppling görs i lagtexten kopplas punkterna samman genom förarbetsuttalanden, vägledning från Jordbruksverket, uttalanden i doktrin etcetera. Detta var som beskrevs i andra kapitlet inte fallet från början, utan vid den första djurskyddslagens tillkomst på 1940-talet fanns bara bestämmelser om omhändertagande. När möjligheten till djurförbud infördes i slutet av 1960-talet skilde sig bestämmelserna om ingripandena åt genom olika uppställda förutsättningar. Genom åren har framför allt förutsättningarna för djurförbud och omhändertagande enligt 31 § kommit att likna varandra alltmer, och idag är flera av bestämmelserna i princip dubblerade. I det här avsnittet diskuteras och problematiseras de tre huvudlagrummens (29, 31 och 32 §§) förhållande till varandra i mer generella drag, utifrån frågor såsom huruvida det är lämpligt att lagrummen kan kopplas till varandra i så stor utsträckning samt huruvida lagtextens utformning leder till avsedd effekt. I de följande avsnitten problematiseras kring mer specifika delar av förhållandet mellan lagrummen, som exempelvis det faktum att det uppställs en undantagsmöjlighet avseende djurförbud samt att flera förutsättningar är dubblerade.

I förra avsnittet konstaterades alltså att i stort sett alla förutsättningar för djurförbud och (omedelbart) omhändertagande av djur hänger ihop på ett eller annat sätt, men är detta något eftersträvansvärt? Till fördel för att ha bestämmelser som är kopplade till varandra kan anföras att det kan leda till en mer konsekvent och harmoniserad lagstiftning, där åtgärderna hela tiden samverkar för att skapa ett heltäckande djurskydd. Skyddet för djuren blir starkare

och mer preventivt än om bestämmelserna skulle ha helt åtskilda tillämpningsområden. Detta var också min ursprungstanke när jag valde ämne för detta examensarbete. Jag såg i lagtexten enbart en koppling i djurskyddslagen 31 § tredje punkten, om att djur ska omhändertas om ett beslut enligt djurförbudsbestämmelsen inte följs. Jag undrade varför bestämmelserna inte i större utsträckning hängde ihop, så att flera omhändertaganden indikerade att ett djurförbud var på sin plats. Under arbetets gång framkom dock att förutsättningarna för djurförbud respektive omhändertagande i många fall är likalydande, eller att de åtminstone enligt exempelvis förarbeten ska bedömas på liknande grunder. Det mer sammankopplade systemet jag önskade rörande ingripandena visade sig alltså till stor del överensstämma med verkligheten.

Något som talar emot att ge ingripandena samma tillämpningsområden är att de har olika utgångspunkter. Medan djurförbud tar sikte på att hindra människor som anses olämpliga att ha hand om djur från att i framtiden ha det, har omhändertaganden fokus på specifika djurs aktuella levnadsförhållanden, innebärande lidande eller risk för lidande. Detta diskuteras delvis mer nedan, då frågan om onödiga upprepanden av förutsättningar mellan 29 och 31 §§ behandlas. I slutändan har ingripanden samma syfte, att skydda djur från lidande, men kanske har bestämmelserna i sin nuvarande utformning kommit att likna varandra alltför mycket? Det kan i samband med detta resonemang dessutom framföras att djurförbud, som anses vara en betydligt mer ingripande åtgärd än omhändertagande av enskilda djur, borde ha andra, högre ställda, krav för att få tillämpas. Det blir här delvis fråga om ett proportionalitetsresonemang, där bedömaren får fråga sig hur ingripande åtgärder som egentligen behövs för att effektivt skydda djur från lidande. Vi återkommer emellertid till det faktum att omhändertagande av enskilda djur inte fungerar preventivt, då den enskilde helt enkelt kan skaffa nya djur. En bedömning av den enskildes framtida agerande måste därför göras i det enskilda fallet.

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns både för- och nackdelar med att som med nuvarande lagstiftning ha så i hög grad kopplade grunder för de olika ingripandena. Samtidigt som det kan anses positivt med harmoniserade lagrum, kan det som diskuteras mer nedan i vissa fall anses onödigt eller till och med olämpligt med upprepningar av vissa förutsättningar. Att göra de enskilda bedömningarna av huruvida djurförbud eller (omedelbart) omhändertagande ska ske separat, snarare än att automatiskt koppla ingripandena till varandra, måste anses nödvändigt för att uppnå en proportionerlig rättstillämpning, även om det ur ren djurskyddssynpunkt vore mest effektivt att meddela djurförbud vid alla överträdelser av djurskyddsbestämmelser.

5.4 SÄRSKILT OM UNDANTAG(EN)

5.4.1 Inledning

Som behandlats ovan i jämförelsen mellan ingripandena, och särskilt vid den första jämförelsen i förhållande till 29 § första punkten om beslut av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt³³³, skiljer sig djurförbud och omhändertagande åt på det sättet att det vid djurförbud finns en undantagsmöjlighet uppställd i andra stycket. I detta avsnitt sammanfattas och diskuteras inledningsvis följderna av detta närmare. I samband med detta behandlas och diskuteras även förslaget rörande en form av undantagsmöjlighet även vid omhändertagande. Därefter redogörs för förslaget om att sänka gränsen för undantag vid djurförbud, så att undantag möjliggörs då det bedöms *sannolikt* att något upprepande inte kommer ske, i stället för som idag då det bedöms *uppenbart*. Avslutningsvis ges en sammanfattning av avsnittet.

5.4.2 Undantagsproblematiken idag och frågan om ”undantag” vid omhändertagande

Det faktum att det enbart i förhållande till djurförbud uppställs en undantagsmöjlighet kan i vissa fall leda till följder som kan anses inkonsekventa och inte ändamålsenliga. Som behandlats kan djur på grund av bestämmelsernas utformning i vissa fall bli omhändertagna på grund av att djurhållaren exempelvis plågat djuren, samtidigt som djurhållaren inte åläggs djurförbud.³³⁴ Ingenting hindrar då personen från att skaffa nya djur, och risken för fortsatt underlåtenhet att följa djurskyddsbestämmelser kan anses överhängande.

Då djurförbudsgrunden om djurplågeri infördes sades i förarbetena att ”Den som har dömts för djurplågeri, även om det har skett vid endast ett tillfälle, har härigenom visat sig så olämplig att hantera djur att vederbörande skall förbjudas att åtminstone för viss tid hålla djur.”³³⁵ Detta uttalande torde kunna tolkas som att undantaget inte är tänkt i fall av grövre överträdelser, utan i första hand vid mindre allvarliga förseelser (en tanke om proportionalitet). Uttalandet skulle också kunna tolkas som ett uttryck för att grövre överträdelser anses visa på en större hänsynslöshet i förhållande till djur och bestämmelserna till skydd för dessa, vilket gör personen i fråga olämplig att ha hand om dem. I rättsfallen som behandlades ovan under avsnittet om undantag från djurförbud³³⁶ verkar domstolarna ha försökt göra en bedömning av människors (bristande) omdöme, för att på så vis få en prognos för återfall på längre sikt. Att låta djur gå lidande under flera månader (den haltande tjuren) talade *för* ett upprep-

³³³ Se avsnitt 3.7.1.

³³⁴ Striwing & Åslund, *Djurskydd*, s. 134.

³³⁵ Prop. 2001/02:93, s. 27.

³³⁶ Se avsnitt 3.8.

ande, medan att lämna en hund i en varm bil med rutorna något nervevade under några timmar talade *emot* ett upprepande. Domstolarna såg till hur allvarlig gärningens karaktär var (där hänsyn tas till hur länge missförhållandet förelegat), samt till hur bristande människans omdöme ansågs vara. Bedömningsgrunderna kan anses sammankopplade; allvarligare gärningar visar på mer bristande omdöme. Ett mer bristande omdöme verkar sedan anses visa på större risk för upprepande, vilket kan anses som en rimlig slutsats att dra.

En fråga som bör ställas, och som har behandlats översiktligt ovan³³⁷, är huruvida det i de fall där det bedöms uppenbart att något upprepande inte kommer ske är lämpligt att omhänderta djuren i fråga. Det kan anses bli fråga om motsägelsefulla konsekvenser. Sett utifrån lagtexten föreligger inga hinder mot detta, men varför ska man omhänderta djur om man tror att något upprepande inte kommer ske? I utredarens förslag till ny djurskyddslag föreslås som nämnts ovan³³⁸ en form av undantag även i förhållande till omhändertaganden. Det ska i lagtexten framgå att omhändertaganden ska vara *befogade från djurskyddssynpunkt*. Undantaget blir på så sätt inbyggt i lagtexten. I bedömningen som görs om omhändertaganden är befogade från djurskyddssynpunkt sägs även risken för upprepning ingå. I och med detta anses behovet av en undantagsmöjlighet, ett behov som påpekats i utredarens direktiv, vara tillgodosett.³³⁹

Att på det föreslagna viset bygga in ett undantag även gällande omhändertaganden av djur leder förhoppningsvis till att användningen av de olika ingripandena omhändertagande och djurförbud blir mer konsekvent. Fall där bara omhändertagande sker och djurförbud inte meddelas kan, i värsta fall, leda till att missförhållanden bara fortsätter med nya djur. Ett effektivt skydd uppnås då bara för de djur som faktiskt omhändertas, och någon preventiv effekt inträder inte. I bästa fall kan djurhållaren få sig en tankeställare av ingripandet och bättra sig för framtiden eller självmant underlåta att skaffa nya djur. Att villkora omhändertaganden med ett krav på att de ska vara befogade kan å andra sidan få till konsekvens att färre djur omhändertas, vilket kan ses som ett minskat skydd mot lidande. Som nämnts strax ovan kan undantaget dock anses påkallat, då det i vissa situationer måste betraktas som onödigt att omhänderta djur, exempelvis då det inte bedöms föreligga någon risk för upprepning av missförhållanden. Att helt onyanserat omhänderta djur utan hänsyn till övriga omständigheter kan anses oproportionerligt när djurskyddshänsyn vägs mot ingripandets

³³⁷ Se avsnitt 3.7.1.

³³⁸ Se avsnitt 3.7.1.

³³⁹ SOU 2011:75, s. 746.

betydelse för djurhållaren. Den föreslagna undantagsmöjligheten får på dessa grunder anses förenlig med djurskyddslagens syfte, att skydda djur från lidande och sjukdom.

5.4.3 Diskussion om förslaget att sänka gränsen för undantag från djurförbud

Som behandlats tidigare har undantaget från att meddela djurförbud enligt 29 § andra stycket föreslagits sänkas, så att det inte ska vara *uppenbart* att något upprepande inte kommer ske, utan *sannolikt*. Undantaget har antagit flera skepnader genom åren. När djurförbudsbestämmelsen infördes var den fakultativt utformad, och någon undantagsmöjlighet ansågs inte behövas. När bestämmelsen gjordes obligatorisk infördes undantag för det fall att det *kunde antas* att något upprepande inte skulle inträffa. Fokus skiftade då från att söka omständigheter som talade *för* ett upprepande, till att söka omständigheter som talade *emot* ett upprepande. I början av 2000-talet höjdes kraven för undantag från djurförbud, så det skulle anses *uppenbart* att ett upprepande inte skulle ske. Skärpningen motiverades av att alltför optimistiska bedömningar av djurhållarens framtida agerande lett till att djurförbud inte meddelats, men senare ofta visat sig befogade. Godtagbara omständigheter för att tillämpa undantaget sades vara exempelvis kortvarig, svår sjukdom. Det ska finnas en logisk förklaring och vara fråga om en ren engångsföreteelse.³⁴⁰

När nu kravet för att tillämpa undantagsmöjligheten föreslås sänkas, motiveras detta med att undantaget i sin nuvarande utformning sällan är möjligt att tillämpa. Utredaren menar att kravet är orealistiskt högt ställt då det är mycket svårt att visa att det är uppenbart att ett upprepande av det förbudsgrundande beteendet inte kommer inträffa. Utredaren skriver: ”Det bör i stället vara möjligt för länsstyrelsen att underlåta att meddela djurförbud i fall där det vid en nyanserad bedömning i det enskilda fallet framstår som sannolikt att ett upprepande inte kommer att ske.”³⁴¹ Som nämnts³⁴² föreslås i samband med detta även en mer flexibel användning av djurförbud, exempelvis med möjlighet till provotid. Även partiella djurförbud, med möjlighet att hantera djur under överinseende av annan, föreslås.³⁴³

Denna förändring av undantaget skulle kunna leda till ett minskat meddelande av djurförbud. Undantaget är i sin nuvarande utformning hårdare mot den enskilde, till förmån för djurskyddet. De höga kraven som ställs på den enskilde kan i vissa fall anses oproportionerligt

³⁴⁰ Prop. 2001/02:93, s. 21.

³⁴¹ SOU 2011:75, s. 740-741.

³⁴² Se avsnitt 3.8.

³⁴³ SOU 2011:75, s. 722-723.

hårda. Som påpekats i utredningen är det ytterst sällan uppenbart att något upprepande inte kommer ske, för hur kan man egentligen veta säkert? En riskbedömning ska göras i det enskilda fallet, och det rör sig om en subjektiv bedömning av hur någon troligtvis kommer agera i framtiden, baserat på dennes tidigare agerande. Det torde därför kunna anses mer proportionerligt med en sannolikhetsbedömning. Vid en avvägning skulle alltså den föreslagna sänkningen av undantagskravet kunna anses rimlig. Av principiella skäl kan det anses icke önskvärt att sänka nivån på djurskyddet, om än bara marginellt. Uppfattningen att det rör sig om en försämring av djurskyddet har också uttryckts av flera remissinstanser. En förvaltningsrätt föreslår i stället att djurförbud inte ska meddelas om det föreligger särskilda skäl.³⁴⁴

5.4.4 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis torde föreslagna ändringar avseende vissa undantag i djurskyddslagen (att införa en form av undantag avseende omhändertagande av djur samt sänka undantagsgränsen för meddelande av djurförbud) kunna anses positiva, även om djurskyddet i och med detta kan anses försvagas. Detta eftersom de föreslagna ändringarna siktar på fall där rättstillämpningen annars riskerar leda till oproportionerliga konsekvenser.

5.5 DISKUSSION OM FÖREKOMSTEN AV ÖVERFLÖDIGA/OLÄMPLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR OMHÄNDERTAGANDE

5.5.1 Inledning

I betänkandet om ny djurskyddslag ifrågasätter utredaren om omhändertagandeförutsättningarna om djur som otillbörligen utsätts för lidande³⁴⁵, djurplågeri³⁴⁶ samt upprepade brott och beslut³⁴⁷ ska överföras till den nya lagen. Utredaren säger inledningsvis att utformningen av lagrummen om djurförbud och omhändertagande av djur och deras inbördes förhållande bör förtydligas. Vidare sägs att Jordbruksverket vill se ingripandena som två skilda förfaranden, men att de i sin nuvarande utformning överlappar varandra. Jordbruksverket påpekar att flera av förutsättningarna för omhändertagande är i princip desamma som för djurförbud, och menar att utredaren noggrant bör utreda huruvida det är lämpligt att förutsättningarna dubblas och, om så inte är fallet, hur de ska delas upp mellan lagrummen.³⁴⁸ Nedan presenteras det resonemang som i betänkandet förs kring de dubblade förutsättningarna, och en diskussion

³⁴⁴ Remissammanställningen, s. 167-168.

³⁴⁵ Djurskyddslagen 31 § första punkten.

³⁴⁶ Djurskyddslagen 31 § fjärde punkten.

³⁴⁷ Djurskyddslagen 31 § femte punkten.

³⁴⁸ SOU 2011:75, s. 744-745.

förs kring vad det skulle leda till för konsekvenser om lagstiftaren valde att ta bort dessa. Ytterligare en dubblerad förutsättning behandlas avslutningsvis innan avsnittet sammanfattas.

5.5.2 Omhändertagande när djur otillbörligen utsätts för lidande

Till att börja med kan 31 § första punkten, om att djur ska omhändertas om de otillbörligt utsätts för lidande och rättelse inte sker efter tillsägelse, och frågan om dess nödvändighet, behandlas. Utredaren menar att lagrummet i praktiken oftast blir tillämpligt när det krävs akuta åtgärder för att stoppa pågående djurlidande. Det anses då inte lämpligt att invänta ett avhjälpande, utan ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 32 § första punkten om utsiktslösa fall bör i stället fattas. Utredaren tar specifikt upp situationen att ett djurförbud först meddelats. Föreligger ett djurlidande ska ett omedelbart omhändertagande ske. I annat fall ska möjligheterna för djurhållaren att själv avveckla djurinnehavet undersökas. Utredaren är alltså av den åsikten att 31 § första punkten bör utgå. Kan lidande inte påvisas, sägs länsstyrelsen böra söka grund för omhändertagande i 31 § andra till femte punkterna.³⁴⁹

Utifrån ett djurskyddsperspektiv och med lagens syfte i åtanke kan det anses vara en ändamålsriktig följd att låta djurskyddslagen 31 § första punkten utgå. Djurlidande bör i första hand förebyggas och i andra hand avbrytas så snart som möjligt. Ett omedelbart omhändertagande i alla fall av djurlidanden kan då anses vara lämpligt. Tas första punkten bort sägs dock i betänkandet att djurlidande ska falla under 32 § första punkten, vilket inte nödvändigtvis är fallet. Förutsättningen för första punktens tillämpning är att det bedöms utsiktslöst att felet blir avhjälp. Det finns möjligtvis situationer där ingen av förutsättningarna för omedelbart omhändertagande är uppfyllda, men djuret ändå utsätts för lidande. Då saknas alternativet att ge djurhållaren en möjlighet till rättelse, och därefter besluta om omhändertagande. Som behandlats ovan torde man dock i dessa fall kunna använda sig av 26 §, och ge en kort tidsfrist för åtgärd. Följer inte djurhållaren beslutet kan 31 § andra punkten tillämpas. På detta vis kan både människans och djurens intressen tillvaratas.

Sammanfattningsvis torde omedelbart omhändertagande i alla fall av djurlidande anses ändamålsenligt utifrån djurskyddssynpunkt. Lagstiftaren bör dock i sådant fall se till att alla fall av djurlidanden ger en möjlighet till någon form av omhändertagande. I de fall där det vid en

³⁴⁹ SOU 2011:75, s. 745.

avvägning kan anses proportionerligt i förhållande till djurlidandet, bör hänsyn även tas till djurhållarens intresse av att själv rätta till missförhållandet.

5.5.3 Omhändertagande vid djurplågeri samt upprepade brott och beslut

I betänkandet sägs att Jordbruksverket ifrågasatt behovet av omhändertagandeförutsättningarna djurplågeri samt upprepade brott och beslut³⁵⁰. Det poängteras att djurförbud ska grunda sig i djurhållares förutsättningar för och personliga lämplighet att ha hand om djur, och att omhändertaganden hänförs till förhållanden som innebär lidande eller risk för lidande för djur. Enligt utredarens mening bör den som meddelats djurförbud i normalfallet ges tillfälle att själv göra sig av med djur som omfattas av förbudet, om detta ”kan ske på ett djurskyddsmässigt godtagbart sätt”³⁵¹. Avyttras inte djuren inom utsatt tid ska omhändertagande i slutändan ske enligt 31 § tredje punkten. Omhändertagandeförutsättningarna djurplågeri samt upprepade brott och beslut i fjärde och femte punkten anses därför överflödiga.³⁵²

I dagsläget föreligger således en inbördes överlappning mellan tredje punkten och förutsättningarna i fjärde och femte punkten. En fördel med att ta bort fjärde och femte punkten i 31 §, och undvika en upprepning av förutsättningar som finns i djurförbudsbestämmelsen, är att lagen förenklas. I fall där en person dömts för djurplågeri och/eller vid upprepade tillfällen dömts för vissa brott eller varit föremål för vissa typer av beslut, inleds beslutsgången med att djurförbud meddelas. Anses djurägare kunna avveckla sin djurhållning själva ges de möjlighet till detta, annars omhändertas djuren omedelbart. Avvecklas inte djurhållningen i enlighet med beslutet sker omhändertagande enligt 31 § tredje punkten. Lagändringen torde stå i bättre relation till syftet med respektive bestämmelse, då omhändertagandet ska se till djurens förhållande snarare än till djurhållaren och dennes lämplighet. Då fjärde och femte punkten snarare tar sikte på människan, som begått vissa brott eller varit föremål för vissa av beslut, kan det anses lämpligt att låta dessa lagrum avgränsas till förbudsparagrafen. Då lagrummen förenklas, upprepningar undviks och kopplingen mellan dem synliggörs mer, torde ingripanden kunna antas bli mer harmoniserade. Idag kan exempelvis en person som dömts för djurplågeri få sina djur omhändertagna, men inte åläggas djurförbud om det anses uppenbart att ett upprepande inte kommer ske. Med lagändringen skulle omhändertagande kopplas till huruvida förbud meddelas.

³⁵⁰ Förutsättningarna finns i djurskyddslagen 31 § fjärde och femte punkten.

³⁵¹ SOU 2011:75, s. 746.

³⁵² A.a., s. 745-746.

Ett problem med att göra omhändertagande beroende av djurförbud är att det i förbudsbestämmelsen, till skillnad från i omhändertagandebestämmelsen, uppställs ett undantag i andra stycket. Tas fjärde och femte punkten bort från omhändertagandebestämmelsen skulle vi då kunna få en situation där färre djur omhändertas, för att ett djurförbud inte anses kunna meddelas, trots att ett omhändertagande enligt de nuvarande bestämmelserna skulle genomförts. Möjligheten att meddela djurförbud har länge varit kontroversiell, och poängteras i rättskällorna vara en mycket ingripande åtgärd, som bland annat kan utgöra en inskränkning i den enskildes näringsfrihet och försvåra dennes försörjning. Det har därför ansetts nödvändigt att ställa högre krav för att meddela djurförbud än för att omhänderta djur. I betänkandet har flera förändringar avseende undantaget föreslagits. Förutsättningarna för att få tillämpa undantaget vid djurförbud föreslås sänkas, så att det ska vara *sannolikt* (i stället för *uppenbart*) att ett upprepande inte kommer ske. Möjligheten att meddela djurförbud skulle då minska.³⁵³ Utredaren anser emellertid även att en förutsättning för omhändertagande enligt lagtexten uttryckligen bör vara att omhändertagandet är befogat från djurskyddssynpunkt. Skillnaden i praktiken gällande omhändertaganden blir då inte nödvändigtvis alltför stor av att fjärde och femte punkten tas bort. Risken för detta torde dock beaktas av lagstiftaren.

Två remissinstanser anser att det skulle innebära ett försämrat djurskydd att ta bort fjärde och femte punkten, då det innebär en fördröjning av avvecklingen av djurhållningen om djurägaren åläggs att själv göra detta.³⁵⁴ Avslutningsvis kan dock anföras, som behandlats ovan³⁵⁵, att omhändertagande av djur i vissa fall kan anses opåkallat om länsstyrelsen bedömer det som att ett upprepande inte kommer ske. Dessutom finns möjligheten till omedelbart omhändertagande kvar att tillgå om djuret lider.

5.5.4 Omhändertagande när beslut av väsentlig betydelse inte följs

Djurskyddslagen 31 § andra punkten, om omhändertaganden när beslut om föreläggande, förbud eller rättelse enligt 26 § som meddelats inte följs och beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, är en dubblering av 29 § första punkten. Trots detta förs i betänkandet inget resonemang om att ta bort denna. Vad beror detta på? Min tolkning av utredarens förslag gällande de ”onödiga” lagrummen, är att man vid situationer som faller under 31 § första punkten (om djurlidande) anser att omedelbart omhändertagande bör ske,

³⁵³ Se ovan under avsnitt 5.4.3.

³⁵⁴ Remissammanställningen, s. 172.

³⁵⁵ Se avsnitt 3.7.1.

och att fjärde och femte punkten anses felplacerade då de har med *människan* (och ett eventuellt djurförbud för denna) snarare än med djuren att göra. Andra punkten däremot, verkar i och med stadgandet om väsentlighet ur djurskyddssynpunkt anses mer kopplad till *djuren* och deras välmående, samtidigt som inget lidande krävs. Något omedelbart omhändertagande blir då inte nödvändigt. I stället kan andra punkten lämpligtvis stå kvar som grund för omhändertagande. Detta resonemang uttrycks dock inte i betänkandet.

5.5.5 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis finns det ett antal förutsättningar för omhändertagande i djurskyddslagen 31 § som är i princip dubblerade från förutsättningarna för djurförbud eller av någon annan anledning kan anses onödiga att behålla. I betänkandet om en ny djurskyddslag föreslås omhändertagandeförutsättningarna om djur som otillbörligen utsätts för lidande, om djurplågeri samt om upprepade brott och beslut³⁵⁶ tas bort. Det anses räcka med de bestämmelser som finns om omedelbart omhändertagande i 32 §, samt bestämmelserna om djurförbud i 29 § i kombination med 31 § tredje punkten om omhändertagande när beslut enligt 29 § inte följs. En dubblerad omhändertagandeförutsättning som inte behandlas i betänkandet är den om beslut av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt³⁵⁷; en bestämmelse som fortfarande verkar anses fylla sin funktion.

Att ta bort punkterna som föreslagits kan anses förenkla lagtexten, men omhändertaganden blir då i vissa fall beroende av att djurförbud meddelas. Detta behandlas inte i betänkandet, men kan ses som en försämring av djurskyddet. Samtidigt kan ett omhändertagande anses vara en onödig och oproportionerligt ingripande åtgärd om undantaget för djurförbud är tillämpligt. För varför omhänderta djur när man tror att djurhållaren fortsättningsvis kommer följa djurskyddsbestämmelserna? Att ta bort förutsättningar i enlighet med förslaget torde således göra lagtexten mer proportionerlig och förenkla dess tillämpning.

5.6 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

Kapitlet inleddes med en relativt omfattande översikt över identifierade kopplingar mellan bestämmelserna om djurförbud, omhändertagande och omedelbart omhändertagande. Slutsatsen blev att alla bestämmelserna har mer eller mindre starka kopplingar till varandra: i *ett* fall finns en uttrycklig koppling (mellan 31 § tredje punkten och beslut enligt 29 §), i några

³⁵⁶ Djurskyddslagen 31 § första, fjärde och femte punkten.

³⁵⁷ Djurskyddslagen 31 § andra punkten.

fall finns dubblerade förutsättningar, och i många fall har förutsättningarna exempelvis i förarbeten getts liknande bedömningsgrunder. Därefter fördes en allmän problematiserande diskussion kring förhållandet mellan bestämmelserna – bör de ha i princip samma tillämpningsområde? Bör de vara mer eller mindre kopplade till varandra? Å ena sidan kan starka kopplingar mellan ingripandena anses ge en mer konsekvent, harmoniserad och komplett lagstiftning, som mer effektivt skapar ett preventivt djurskydd. Omhändertagande av djur kan i många fall anses preventivt bara i kombination med ett framtida djurförbud, och ett beslut enligt förbudsparagrafen fungerar bara effektivt om djur annars omhändertas. Å andra sidan har bestämmelserna i grunden olika utgångspunkter, där djurförbud tar sikte på människans agerande eller underlåtenhet, och omhändertagande tar sikte på djurens situation. Ingripandet djurförbud får dessutom anses betydligt mer ingripande, och torde behöva högre ställda krav för att få användas. Det blir fråga om en avvägning mellan människans intresse av att skyddas från mer ingripande åtgärder än nödvändigt, och djurens intresse av att skyddas från lidande. Att per automatik koppla bestämmelserna är kanske en alltför stelbent lösning. Mest proportionerliga torde ingripandena bli om en bedömning kunde göras i varje enskilt fall.

Även vissa föreslagna förändringar avseende djurförbud och omhändertagande behandlades. Inledningsvis diskuterades undantagsförslagen: att införa en sorts undantag även vid omhändertaganden samt sänka gränsen för undantag vid djurförbud. Även om djurskyddet i och med dessa föreslagna ändringar kan anses försvagas något, får förändringarna anses ta sikte på fall där bestämmelserna i sin nuvarande utformning kan leda till oproportionerliga konsekvenser. Omhändertaganden föreslås behöva vara befogade, vilket kan anses rimligt, och undantagskravet sänks då det ansetts nästintill omöjligt att tillämpa med sitt mycket högt ställda krav på uppenbarhet. Förslaget om att ta bort vissa förutsättningar för omhändertagande diskuterades, och ansågs ge en rimlig uppdelning mellan ingripandena.

6 SAMMANFATTANDE SLUTORD

I denna rättsanalytiska uppsats har förhållandet mellan djurskyddslagens ingripanden djurförbud och omhändertagande av djur analyserats utifrån ett antal frågeställningar. Vid studiens början ställde jag mig frågande till den till synes bristande kopplingen mellan djurförbud och omhändertagande. Jag ansåg att den enda uttryckliga kopplingen i lagtexten omöjligtvis kunde räcka för att uppnå ett effektivt djurskydd, och avsaknaden av samband mellan upprepade omhändertaganden och beslut om meddelande av ett djurförbud pekades ut som en brist. Under studiens gång har det emellertid visat sig att förutsättningarna för ingripandena är så pass sammanlänkade och har så mycket gemensamt att djurskyddslagens syfte, att skydda djur från lidande och sjukdom, ändå kan uppnås. Beslut om ingripandena torde ofta komma att tas i samband med varandra, just eftersom förutsättningarna påminner så mycket om varandra. Ett relativt heltäckande och harmoniserat skydd uppnås därmed. Det föreligger vissa problem med lagtextens utformning, men dessa problem kan till viss del anses lösas med de i betänkandet från 2011 föreslagna ändringarna.

Med förhoppning om en ny, förenklad och förbättrad djurskyddslag inom en snar framtid!

KÄLLFÖRTECKNING

LITTERATUR

- Asp, Petter, Jareborg, Nils, Friberg, Sandra & Ulväng, Magnus, *Brotten mot allmänheten och staten*, Iustus, Uppsala, 2012 [cit. Asp m.fl., *Allmänheten*].
- Asp, Petter, Jareborg, Nils, Friberg, Sandra & Ulväng, Magnus, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 u., Iustus, Uppsala, 2015 [cit. Asp m.fl., *Person*].
- Bengtsson, Bertil, *SOU som rättskälla*, Svensk juristtidning, 2011, häfte nr 8, s. 777-785 [cit. Bengtsson].
- Dirke, Karin, *De värnlösas vänner: den svenska djurskydds rörelsen 1875-1920*, doktorsavhandling, Stockholms universitet, Stockholm, 2000 [cit. Dirke].
- Holmqvist, Lena, Leijonhufvud, Madeleine, Träskman, Per Ole & Wennberg, Suzanne (red.), *Brottsbalken: en kommentar. Del 2 (13-24 kap.) : brotten mot allmänheten och staten m.m.*, 7 u., Norstedts juridik, Stockholm, 2013 [cit. Holmqvist m.fl.].
- Kleineman, Jan, *Rättspositivism och juridisk metod*, Korling, Fredrik & Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, 1 u., Studentlitteratur, Lund, 2013, s. 47-78 [cit. Kleineman].
- Lavin, Rune, *Är den förvaltningsrättsliga forskningen rättsdogmatisk?*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1989, häfte nr 3, s. 115-129 [cit. Lavin, *Rättsdogmatisk*].
- Lavin, Rune, *Om förvaltningsrättslig forskning – en replik*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1990, häfte nr 3, 1990, s. 71-74 [cit. Lavin, *Replik*].
- Peczenik, Aleksander, *Om den förvaltningsrättsliga forskningen och rättsdogmatiken*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1990, häfte nr 2, s. 41-52 [cit. Peczenik].
- Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 10 u., Jure, Stockholm, 2014, [cit. Ragnemalm].
- Sandgren, Claes, *Är rättsdogmatiken dogmatisk?*, Tidsskrift for Rettsvitenskap, Tfr, vol. 118, 2005, nr 4-5, s. 648-656, [cit. Sandgren, *Rättsdogmatiken*].
- Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: Ämne, material, metod och argumentation*, 3 u. Norstedts juridik, Stockholm, 2015 [cit. Sandgren, *Rättsvetenskap*].
- Striwing, Helena, *Djurplågeri: En studie i lagstiftning och rättsfall*, Norstedts, Stockholm, 1987 [cit. Striwing, *Djurplågeri*].
- Striwing, Helena, *Djur som brottsoffer*, Nya Doxa, Nora, 1998 [cit. Striwing, *Brottsoffer*].
- Striwing, Helena & Åslund, Mikael, *Utredning av vanvård*, Författares bokmaskin, Stockholm, 2002 [cit. Striwing & Åslund, *Utredning*].

- Striwing, Helena, *Är Sverige världs bäst på djurskydd?*, Johansson, Birgitta (red.), Djuren i människans klor, Formas, Stockholm, 2005, s. 157-164 [cit. Striwing, *Världs bäst*].
- Striwing, Helena & Åslund, Mikael, *Djurskydd: fakta och tips*, Författares bokmaskin, Stockholm, 2005 [cit. Striwing & Åslund, *Djurskydd*].
- Svärd, Per-Anders, *Problem Animals: A Critical Genealogy of Animal Cruelty and Animal Welfare in Swedish Politics 1844-1944*, Stockholms universitet, Stockholm, 2015 [cit. Svärd].
- Wahlberg, Birgitta, *Reglering och förvaltning av produktions- och slaktdjurs välbefinnande. En offentligrättslig undersökning*, doktorsavhandling, Åbo Akademi, Åbo, 2011 [cit. Wahlberg].

Studentuppsatser

- Bonde, Henriette, *Djurförbud – en analys av domar enligt 29 § Djurskyddslagen samt definition av resurs- och funktionskrav*, Sveriges Lantbruksuniversitet, Skara, 2008 [cit. Bonde].
- Hansson, Erika, *För människans eller djurens skull? En undersökning av motiv till djurskydd*, Lunds universitet, Lund, 2013 [cit. Hansson].
- Hjalmarson Vertovec, Romana, *Djurplågeri enligt BrB 16:13 med fokus på djurs lidande*, Uppsala universitet, Uppsala, 2015 [cit. Hjalmarson Vertovec].
- Jogeland Hurtig, Emma, Kallerhult, Lovisa, Olsson, Karin & Svemer, Frida, *Omhändertagande av djur*, Sveriges Lantbruksuniversitet, Skara, 2008 [cit. Jogeland Hurtig m.fl.].
- Larsson, Agnes, *Djurskyddslagen och människan – en kritisk granskning*, Uppsala universitet, Uppsala, 2015 [cit. Larsson].
- Leichtle, Scarlett, *Djurförbud – Länsstyrelsens hantering av ärenden gällande djurplågeri*, Stockholms universitet, Stockholm, 2000 [cit. Leichtle].
- Nilsson, Moa, *Djurskydd och sekretess inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten – En konflikt*, Stockholms universitet, Stockholm, 2013 [cit. Nilsson].
- Persson, Shalini, *Till djurens skydd – aspekter av länsstyrelsens roll inom djurskyddstillsynen*, Lunds universitet, Lund, 2005 [cit. Persson].
- Swedblom, Sara, *Djurförbud – en granskning av beslut enligt 29 § djurskyddslagen under 2006-2008*, Sveriges Lantbruksuniversitet, Skara, 2009 [cit. Swedblom].

Wettebring Geidenmark, Sanna, *Färre djur kontrolleras, fler djur omhändertas: En rättssociologisk studie om djurskyddets utveckling i Dalarnas län under åren 2005-2011*, Lunds universitet, Lund, 2012 [cit. Wettebring Geidenmark].

OFFENTLIGT TRYCK

Propositioner

Prop. 1944:43 Förslag till lag om djurskydd.

Prop. 1968:170 Förslag till lag angående ändring i lagen den 19 maj 1944 om djurskydd.

Prop. 1972:122 Förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Prop. 1978/79:13 om ändringar i lagen (1944:219) om djurskydd m.m.

Prop. 1987/88:93 om ny djurskyddslag, m.m.

Prop. 1991/92:173 om tillsyn enligt djurskyddslagen, m.m.

Prop. 2001/02:93 Ändringar i djurskyddslagen, m.m.

Prop. 2006/07:126 Tillsyn över hundar och katter.

Prop. 2013/14:41 Ändringar i djurskyddslagen.

Statens offentliga utredningar

SOU 1938:36 Betänkande med förslag rörande djurskyddslagstiftning.

SOU 1961:45 Djurplågeri, vetenskapliga djurförsök samt djurskyddsordning.

SOU 2011:75 Ny djurskyddslag.

Myndighetspublikationer

Jordbruksverkets vägledning för kontrollmyndigheter m.fl.: Handläggning av djurskyddsärenden. 2009-04-07 (version 1.0). Jordbruksverket: Avdelningen för djurskydd och hälsa. Dnr 31-2401/09 [cit. Jordbruksverkets vägledning].

Statens jordbruksverks allmänna råd (1999:3) i anslutning till djurskyddslagen (1988:534) [cit. Statens jordbruksverks allmänna råd (1999:3)].

Statens jordbruksverks föreskrifter om uppfödning, försäljning och förvaring av hundar samt om förvaringsutrymmen för och avel med hundar och katter (SJVFS 1999:111) [cit. SJVFS 1999:111].

Övrigt offentligt tryck

3LU 1968:20. Tredje lagutskottets utlåtande över motionerna till 1968 års riksdag.

Dir. 2009:57 Översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll.

Remissammanställning – Ny djurskyddslag (SOU 2011:75). Landsbygdsdepartementet, Regeringskansliet. Promemoria 2013-06-13. Dnr 2011/3138 [cit. Remissammanställningen].

Tillkännagivande (2007:118) om de EG-bestämmelser som kompletteras av djurskyddslagen (1988:534).

RÄTTSFALL

Högsta domstolen

NJA 2015 s. 393.

Hovrätterna

Göta hovrätts dom den 10 maj 2004 i mål nr B-2626/03 (RH 2005:31).

Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 7 juni 1984 i mål nr B-836/83.

Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 21 november 2011 i mål nr B 1007-11.

Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 4 december 2013 i mål nr T 177-13.

Hovrätten för nedre Norrlands dom den 7 maj 2010 i mål nr B 237-10.m

Hovrätten för västra Sveriges dom den 26 juni 2012 i mål nr B 2335-12.

Hovrätten för västra Sveriges dom den 24 mars 2014 i mål nr B 3246-13.

Hovrätten för övre Norrlands dom den 16 oktober 2015 i mål nr B 189-15.

Svea hovrätts dom den 26 maj 2011 i mål nr B 613-11.

Svea hovrätts dom den 6 juni 2011 i mål nr B 10264-10.

Svea hovrätts dom den 4 oktober 2012 i mål nr B 741-12.

Tingsrätterna

Linköpings tingsrätts dom 1987/DB 448.

Högsta förvaltningsdomstolen

Domar

RÅ 1977:110.

RÅ 1983 s. 407.

RÅ 1995 ref. 1.

RÅ 2003 ref. 8.

RÅ 2009 ref. 75.

Beslut

Regeringsrättens beslut i mål nr 2880-2002, meddelat i Stockholm den 27 maj 2003.

Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 11 mars 2016 i mål nr 7299-15.

Kammarrätterna

Kammarrätten i Göteborgs dom den 29 december 2010 i mål nr 4451-10.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 30 oktober 2013 i mål nr 7015-12, 7016-12.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 17 januari 2014 i mål nr 5160-5162-13.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 1 juni 2015 i mål nr 5684-14.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 17 juni 2015 i mål nr 913-15.

Kammarrätten i Jönköpings dom den 8 juni 1995 i mål nr 1329-1995.

Kammarrätten i Jönköpings dom den 12 september 2008 i mål nr 2611-07.

Kammarrätten i Stockholms dom den 7 juli 1995 i mål nr 6128-1995.

Kammarrätten i Stockholms dom den 23 september 2010 i mål nr 3889-10.

Kammarrätten i Stockholms dom den 27 september 2011 i mål nr 4502-11.

Kammarrätten i Stockholms dom den 7 juni 2012 i mål nr 3872-11.

Kammarrätten i Stockholms dom den 23 februari 2016 i mål nr 7899-15.

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 19 november 2015 i mål nr 1487-15.

Förvaltningsrätterna

Länsrätten i Uppsala läns dom den 17 juni 2003 i mål nr 1138-03.

ELEKTRONISKT MATERIAL

Bucht, Sven-Erik, *Den nya djurskyddslagen: Svar på skriftlig fråga 2015/16:178*, Sveriges Riksdag, 2015-11-04, ”http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svar-pa-skriftlig-fraga/den-nya-djurskyddslagen_H312178”, lydelse 2016-05-18 [cit. Bucht].

EU-upplysningen, *EU:s regler om djurskydd tillåter hårdare regler i ett medlemsland*, senast uppdaterad 9 juli 2015, ”<http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Vad-EU-gor/EUs-jordbrukspolitik/EUs-regler-om-djurskydd-tillater-ett-EU-land-ha-hardare-regler/>”, lydelse 2016-05-18 [cit. EU-upplysningen].

Jordbruksverket, *Djurskydd*, senast uppdaterad 1 mars 2016,

”<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/djur/djurhalsopersonal/veterinaraforfattningshandboken/ldjurskydd.4.6beab0f111fb74e78a78000821.html>”, lydelse 2016-05-18 [cit. Jordbruksverket, *Djurskydd*].

Jordbruksverket, *Jordbruksverkets författningssamling*, senast uppdaterad 22 april 2016,
”<https://www.jordbruksverket.se/forfattningar/forfattningssamling.4.5aec661121e2613852800012537.html>”, lydelse 2016-05-18 [cit. Jordbruksverket, *Författningssamling*].

Länsstyrelsen i Jönköpings län, *Omhändertagande och Djurförbud*,
”<http://www.lansstyrelsen.se/jonkoping/Sv/djur-och-natur/djurskydd/anmalan-om-bristande-djurhallning/Pages/omhandertagande-och-djurforbud.aspx>”, lydelse 2016-05-18.

Länsstyrelsen Västerbotten, *Vad händer vid en kontroll?*,
”<http://www.lansstyrelsen.se/vasterbotten/Sv/djur-och-natur/djurskydd/djurskyddskontroll/vad-hander-vid-en-kontroll/Pages/default.aspx>.”,
lydelse 2016-05-18.

Länsstyrelsen Västmanlands län, *Omhändertagande av djur och djurförbud*,
”http://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/Sv/djur-och-natur/djurskydd/Pages/Omhändertagande_av_djur_och_djurforbud.aspx”, lydelse 2016-05-18.

Länsstyrelsen Västra Götalands län, *Omhändertagande och Djurförbud*,
”<http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/Sv/djur-och-natur/djurskydd/Anmalmisskotsel-av-djur/Pages/omhandertagande-och-djurforbud.aspx>”, lydelse 2016-05-18.

Notisum, *Djurskyddskontrollregister – nationellt register om djurförbud*,
”<http://www2.notisum.com/News.aspx?pageid=189&itemid=3337>”, lydelse 2016-05-18.
[cit. Notisum].

Ohlsson, Kristina, Lagkommentar till djurskyddslagen (1988:534), Karnov Internet, uppdaterad 1 juli 2015 [cit. Ohlsson].

BILAGA

UTDRAG FRÅN FÖRFATTNINGSFÖRSLAGET I SOU 2011:75 – KAPITEL 11 OM DJURFÖRBUD OCH OMHÄNDERTAGANDE AV DJUR

Djurförbud

1 § Länsstyrelsen ska meddela förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur (djurförbud) för den som

1. inte följer ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat enligt 10 kap. 8 § och det är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,
2. allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur,
3. har misshandlat ett djur,
4. har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, eller för grovt brott enligt 12 kap. 2 § denna lag,
5. har dömts för brott enligt 12 kap., 1 eller 3 §, om det är befogat från djurskyddssynpunkt, eller
6. inte vidtar rättelse trots upprepade beslut enligt 10 kap. 8 § om det är befogat från djurskyddssynpunkt.

Punkterna 4 och 5 tillämpas även i fråga om godkänt strafföreläggande och företagsbot.

Länsstyrelsen får ange vilka förutsättningar och vilken omfattning djurförbudet ska ha

2 § Djurförbud ska inte meddelas, om det är sannolikt att ett upprepande inte kommer att inträffa. Länsstyrelsen ska efter ansökan av den som meddelats djurförbud upphäva förbudet om det inte längre behövs.

Länsstyrelsen får ange vilka förutsättningar och vilken omfattning förbudet ska ha. Förbudet kan gälla för viss tid eller tills vidare.

Åläggande att avveckla djurinnehav

3 § Om den som meddelats djurförbud är ägare av djuret får länsstyrelsen ålägga honom eller henne att inom viss tid göra sig av med djuret.

Omhändertagande av djur

4 § Länsstyrelsen ska besluta att ett djur ska tas om hand (omhändertagande) om

1. ett beslut som meddelats enligt 10 kap. 8 § inte följs och det är befogat från djurskyddssynpunkt, eller
2. ett beslut om djurförbud inte följs.

Omhändertagandet ska verkställas av polismyndigheten.

Omedelbart omhändertagande av djur

5 § Länsstyrelsen eller polismyndigheten ska besluta att omedelbart ta hand om ett djur (omedelbart omhändertagande) om det är utsatt för lidande och om

1. det bedöms utsiktslöst att djurlidandet blir avhjälp, eller
2. det i övrigt bedöms nödvändigt från djurskyddssynpunkt.

Om beslutet har meddelats av polismyndigheten, ska beslutet underställas länsstyrelsen,

som snarast ska avgöra om det ska fortsätta att gälla.

Omhändertagandet ska verkställas av polismyndigheten.

Omhändertagande av herrelösa djur

6 § Om det är sannolikt att ett djur är herrelöst ska länsstyrelsen eller polismyndigheten fatta beslut om omhändertagande. Om beslutet har meddelats av polismyndigheten, ska beslutet underställas länsstyrelsen, som snarast ska avgöra om det ska fortsätta att gälla. Länsstyrelsen ska så snart som möjligt underrätta djurets ägare om denne är känd.

Djuret tillfaller staten, om ägaren inte återtar djuret inom fem dagar från det att han eller hon underrättades om omhändertagandet eller, om ägaren inte är känd eller inte kan anträffas, inom tio dagar från det att länsstyrelsen fattade beslut om omhändertagandet.

Omhändertagandet ska verkställas av polismyndigheten.

Polismyndighetens befogenhet att omedelbart omhänderta djur

7 § Polismyndigheten får, även om förutsättningarna enligt 5 § inte är uppfyllda, omedelbart omhänderta djur som hålls av någon som har djurförbud.

Beslutet ska underställas länsstyrelsen som snarast ska avgöra om det ska fortsätta att gälla.

Förfogande över omhändertagna djur

8 § Beslut om omhändertagande eller omedelbart omhändertagande omfattar också avkomma som det omhändertagna djuret föder under omhändertagandet. Sedan ett djur har omhändertagits enligt 4 eller 5 § får ägaren inte förfoga över djuret eller dess avkomma utan tillstånd av länsstyrelsen.

Beslut om försäljning, överlåtelse på annat sätt eller avlivning av omhändertagna djur

9 § Vid omhändertagande av djur ska länsstyrelsen snarast besluta om att djuret ska säljas, överlåtas på annat sätt eller avlivas. Om det inte går att verkställa ett beslut om att ett omhändertaget djur ska säljas eller överlåtas, får länsstyrelsen besluta att djuret ska avlivas.

Polismyndigheten ska verkställa länsstyrelsens beslut enligt första stycket.

Ägarens kostnadsansvar för omhändertagna djur

10 § Kostnader för omhändertagna djur enligt 4–6 §§ får tas ut av allmänna medel men ska slutligt betalas av den mot vilken åtgärden har riktats, om det inte finns synnerliga skäl till annat.

Om ett omhändertaget djur har sålts av polismyndigheten, får den kostnad som slutligt ska betalas av ägaren tas ut ur köpesumman.