

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2013-08-27

Närvarande: F.d. justitieråden Susanne Billum och Dag Victor samt justitierådet Annika Brickman.

Ändringar i djurskyddslagen

Enligt en lagrådsremiss den 13 juni 2013 (Landsbyggsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Anna Hagstad, biträdd av kanslirådet Lisen Sjöling.

Förslaget föranleder följande yttranden:

Lagrådet (f.d. justitierådet Victor och justitierådet Brickman) anför:

Tidelag ("otukt med djur") var under lång tid kriminaliserat inte bara i Sverige utan också i princip alla andra jämförbara länder. I de flesta av dessa avkriminaliserades dock tidelaget under 1900-talet. I Sverige skedde det år 1944. I den nu framlagda remissen föreslås

en nykriminalisering i form av ett i djurskyddslagen intaget straff-sanktionerat förbud mot "att genomföra sexuella handlingar med djur".

I remissen framhålls att kriminalisering för att förhindra överträdelser av olika normer bör användas med viss försiktighet. Som ett av kraven för en kriminalisering anges att en straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.

Enligt de utredningar som Djurskyddsmyndigheten gjort på regeringens uppdrag fanns det mellan åren 1970-2005 totalt 227 misstänkta fall av användning av djur för sexuella ändamål (år 2005 anmäldes 18 sådana fall). Djurskyddsmyndigheten gjorde uppskattningen att 20 av dessa föll utanför gällande straffbestämmelser eftersom det var svårt att bedöma om gärningarna hade föranlett sådant fysiskt eller psykiskt lidande som krävs för att bestämmelsen om djurplågeri ska vara tillämplig. Som exempel på sådant fall anges i remissen bl.a. att "en okänd person upptäckts i stall eller hagar med att smeka djur på ett sätt som av vittnet uppfattades som sexuellt laddat".

Att en kriminalisering skulle vara ett *effektivt* medel för att motverka tidelag framstår mot den bakgrunden knappast som troligt. Regeringen gör inte heller detta gällande utan nöjer sig med bedömningen att en kriminalisering "ändå kan bidra till att motverka detta beteende" och konstaterar vidare att "samtliga de omständigheter som bör föreligga för att kriminalisering ska få tillgripas möjligen inte är uppfyllda i detta fall".

Att regeringen trots detta föreslår en nykriminalisering synes vara motiverat av att de gärningar som förslaget skulle träffa "är så allvarliga ... att det inte går att undvara straffrätten". Enligt vad som

uttalas i remissen finns det inte heller "med hänsyn till det djurskyddsintresse som ligger bakom" förbudet mot sexuella handlingar något utrymme för att, som beträffande djurskyddslagens straffbestämmelser i övrigt, undanta ringa gärningar från ansvar.

I vad mån sådana gärningar som den föreslagna nykriminaliseringen skulle omfatta verkligen är så allvarliga att straffrätten inte kan undvaras kan uppenbarligen vara föremål för olika bedömningar. Om en nykriminalisering ändå anses påkallad framstår det emellertid som angeläget att det straffbara området avgränsas med omsorg och så tydligt som möjligt.

Enligt förslaget ska förbudet omfatta "att genomföra sexuella handlingar med djur". Uttrycket "sexuella handlingar" har, som kan förefalla naturligt men inte är problemfritt, hämtats från bestämmelserna om sexualbrott i brottsbalken. Enligt förslaget gäller inte någon kvalificering av den sexuella handlingen (jfr 6 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken) vilket innebär att förbudet blir formellt mycket omfattande. Det kan starkt sättas i fråga om alla handlingar som kan betecknas som sexuella verkligen är av ett sådant allvar som motiverat förslaget.

Som anförs i remissen kan det exempelvis argumenteras för att förbudet definitionsmässigt också omfattar verksamhet som sker i samband med avel eller handlingar som utförs av veterinärmedicinska skäl. Enligt motiven ska emellertid sådana verksamheter "inte anses omfattas av uttrycket sexuell handling". Enligt motiven skulle detsamma också gälla för handlingar som godkänts av en djurförsöksetisk nämnd.

Att lagen inte bör vara tillämplig i fall av det berörda slaget är en sak. Att så skulle vara fallet kan dock knappast påstås framgå av den

föreslagna lagtexten. Om vissa handlingar som ligger inom ramen för ett ords betydelseområde ska undantas från en bestämmelses tillämpningsområde bör det lämpligen finnas lagstöd för detta. Ett sätt att lämna utrymme för sådana undantag är att som i straffbestämmelsen om djurplågeri inte endast uppställa ett krav på att ett djur utsätts för lidande utan också att detta sker otillbörligen. När det gäller handlingar som godkänts av en djurförsöksetisk nämnd vill Lagrådet också erinra om att en särskild reglering ansetts behövlig i förhållande till lidande och sjukdom (2 § andra stycket djurskyddslagen).

Om tillräckliga skäl för en nykriminalisering anses föreligga uppkommer frågan om en sådan reglering lämpligen, som enligt förslaget, bör tas upp i djurskyddslagen eller, som bl.a. JO anført, mer hör hemma i anslutning till regeln om djurplågeri i brottsbalken.

Bestämmelsen om djurplågeri i brottsbalken skiljer sig från bestämmelserna i djurskyddslagen genom att den avser alla djur och riktar sig mot var och en. Bestämmelserna i djurskyddslagen avser däremot endast husdjur, försöksdjur och andra djur som hålls i fångenskap samt riktar sig mot djurhållare och personer som svarar för sådan behandling av djur som är reglerad i djurskyddslagen (operativa ingrepp, slakt etc.).

Detta innebär att ett i djurskyddslagen placerat förbud endast kommer att gälla sådana djur som omfattas av den regleringen. Några skäl varför inte också andra djur skulle omfattas av förbudet framförs inte i remissen och synes också svårt att finna. Detta talar för att ett eventuellt förbud lämpligen bör placeras i brottsbalken. En placering i djurskyddslagen skulle vidare typiskt sett innebära att förbudet riktade sig mot djurhållare eller andra som svarar för sådan verksamhet som är reglerad i den lagen. I remissen görs emellertid

gällande att det föreslagna förbudet är avsett att i likhet med brottsbalksbestämmelsen rikta sig mot envar ("alla"). Detta anges vara möjligt med hänsyn till att djurskyddslagens tillämpningsområde enligt lagtexten inte endast omfattar vård utan också "behandling" av djur och att "genomföra sexuella handlingar med djur" innebär "en form av sådan behandling som faller inom tillämpningsområdet oavsett om det är den som håller djuren eller någon annan som utsätter djuret för behandlingen".

Argumentationen framstår som krystad. Ett i djurskyddslagen intaget totalförbud innebär inte att "sexuella handlingar med djur" därigenom i lagen regleras på motsvarande sätt som vad som gäller för t.ex. slakt, tävlingar och djurförsök. Den föreslagna förbudsbestämmelsen är inte heller placerad under någon egen rubrik utan under den för allmän djurhållning avsedda rubriken Grundläggande bestämmelser om hur djur ska hållas och skötas. Om ett generellt förbud ska införas talar starka systematiska skäl för att detta, i likhet med bestämmelsen om djurplågeri, bör placeras i brottsbalken.

I sammanhanget finns också anledning att uppmärksamma frågan om förhållandet mellan överträdelser av det föreslagna förbudet och bestämmelsen om djurplågeri. Enligt förslaget ska överträdelse av förbudet bestraffas med böter eller fängelse i högst två år. Det är samma straffskala som gäller för djurplågeri. På motsvarande sätt som gäller för andra brott enligt djurskyddslagen föreslås emellertid en uttrycklig subsidiaritetsregel enligt vilken det inte ska dömas till ansvar enligt paragrafen om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken. Detta innebär att om djurplågeri-bestämmelsen är tillämplig ska det bara dömas till ansvar enligt denna. Den nya straffbestämmelsen blir endast tillämplig om djuret inte utsatts för, eller kan visas ha utsatts för, otillbörligt lidande.

Förhållandet mellan de två brotten kommer härigenom att i väsentlig mån avvika från vad som gäller förhållandet mellan sexualbrott och andra brott mot person. Det kan starkt sättas i fråga om en sådan ordning är lämplig. Den kommer bl.a. att innebära svårigheter när det gäller bedömningen av om och hur de rent sexuella inslagen i en gärning som är att beteckna som djurplågeri bör beaktas i straffvärdehänseende. Då de allvarligaste sexuella handlingarna mot djur regelmässigt torde bli att bedöma som djurplågeri framstår det också som oklart under vilka omständigheter den övre delen av straffskalan för den nu föreslagna straffbestämmelsen skulle bli att tillämpa. De berörda konkurrensproblemen torde kunna lösas på ett väsentligt mer ändamålsenligt sätt om ett förbud i stället placerades i brottsbalken.

Sammantaget anser Lagrådet att sådana invändningar av systematiskt slag kan riktas mot förslagets uppbyggnad och innehåll att Lagrådet, även helt bortsett från den grundläggande frågan om det finns behov av en nykriminalisering av det aktuella slaget, avstyrker att det nu framlagda förslaget läggs till grund för lagstiftning.

F.d. justitierådet Billum anför:

9 a och 36 c §§

Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande finns det enligt min mening inte anledning för Lagrådet att gå in på frågan om det finns tillräckliga skäl att införa ett straffsanktionerat förbud mot att genomföra sexuella handlingar med djur.

Jag delar emellertid majoritetens principiella uppfattning att ett sådant förbud systematiskt inte hör hemma i djurskyddslagen utan hellre bör placeras i brottsbalken i anslutning till bestämmelsen om

djurplågeri. En sådan lösning bör övervägas framför den nu föreslagna.

I vart fall bör en bestämmelse som den föreslagna 9 a § placeras under en egen rubrik i djurskyddslagen så att det framgår att den riktar sig till envar och inte endast till den som håller eller sköter djur (se rubriken före 2 §).

Av författningskommentaren framgår vidare att bestämmelserna inte är avsedda att träffa handlingar som utförs av veterinärmedicinska skäl, i samband med avel eller vid sådan användning av djur som godkänts av en djurförsöksetisk nämnd. Att det finns sådana begränsningar framgår inte av det generellt utformade förbudet. Att det kan finnas undantag från förbudet bör enligt min mening förtydligas i lagtexten, exempelvis genom att ordet "otillbörligen" läggs till (jfr 16 kap. 13 § brottsbalken).

29 och 31 §§

I paragraferna anges vissa fall då länsstyrelsen ska besluta om förbud att ha hand om djur respektive om omhändertagande av djur. I remissen föreslås att brott mot den föreslagna bestämmelsen om förbud mot sexuella handlingar med djur ska läggas till i denna uppräkningslista. Detta föreslås ske genom att den föreslagna straffbestämmelsen i 36 c § läggs till i punkten 5 i båda paragraferna, vilken avser fall då någon "vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt...". Samtidigt framgår av remissen (s. 18) att de nya bestämmelserna i 9 a och 36 c §§ med största sannolikhet inte kommer att tillämpas i mer ett fåtal fall. Att någon vid upprepade tillfällen skulle dömas för sådant brott torde därmed knappast komma att inträffa. Enligt min mening fyller därför de föreslagna ändringarna i 29 och

31 §§ inte någon funktion. Om det anses angeläget att kunna tillämpa bestämmelserna om förbud att ha hand om djur respektive om omhändertagande av djur i här aktuella fall synes en utformning motsvarande punkten 4 angående den som dömts för djurplågeri ligga närmare till hands.