



UPPSALA
UNIVERSITET

Juridiska institutionen
Vårterminen 2015

Examensarbete i offentlig rätt
30 högskolepoäng

Djurskyddslagen och människan - en kritisk granskning

Författare: Agnes Larsson
Handledare: Lars Bejstam



Jag vill rikta ett stort tack till den personal på Lantbrukarnas Riksförbund, Livsmedelsverket, Polisen och Länsstyrelsen i Skåne som delat med sig av sin kunskap till mig och bidragit med nya perspektiv.

Tack även till de privatpersoner som genom engagerade samtal underhållit skrivarglöden.

Innehållsförteckning

1 Inledning	s. 7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och frågeställningar	7
1.3 Metod	9
1.4 Avgränsning och disposition	10
2 Introduktion	12
2.1 Djurskyddslagens aktörer	12
2.2 Djurskyddslagens innehåll	13
2.3 Process i djurskyddsärenden	15
3 Offentligrättsliga principer och djurskyddslagen.....	17
3.1 Principernas status och natur	17
3.2 Legalitetsprincipen och djurskyddslagen	18
3.3 Proportionalitetsprincipen och djurskyddslagen	20
3.4 Rättssäkerhetskravet	21
3.4.1 Rättssäkerhetsbegreppet i svensk tradition	21
3.4.2 Ett utökat rättssäkerhetsbegrepp	24
4 Djurskyddslagens utformning	27
4.1 Djurförbudet	27
4.1.1 Allmänt om djurförbud	27
4.1.1.1 Utformning och konsekvenser	27
4.1.1.2 Förutsättningarna för förbud enligt 29 § p. 5	28
4.1.1.3 Djurförbudet i förarbetena	29
4.1.1.4 Nordisk utblick – djurförbud i våra grannländer	30
4.1.2 Djurförbudets problematik	32
4.1.2.1 Näringsfrihet och äganderätt	32
4.1.2.2 RÅ 2009 ref. 75 i motivens gränsland	35
4.1.2.3 Omöjliga undantag	38
4.2 Blankettstraffstadganden	44
4.3 Utrymmet för det ringa brottet	46
5 Djurskyddslagens tillämpning	49

5.1 Jävsproblematik	49
5.1.1 Delikatessjäv	49
5.1.2 Jävssituationer i djurskyddsärenden	51
5.2 Intrång i hem och privatliv	54
5.2.1 Rättslig reglering	54
5.2.2 Husrannsakan och djurskyddsinspektion – en jämförelse	56
5.3 Kommunikation	59
5.3.1 Rättslig reglering	59
5.3.2 Bristande kommunikation och underrättelse i praxis	60
5.3.3 Att ”trilla ur informationskedjan”	63
5.3.3.1 Allmänt om djurskyddskontroll på slakteri	64
5.3.3.2 Underrättelseplikt i praktiken	65
5.3.3.3 Återkoppling i praktiken	66
6 Avslutning	69
6.1 Slutsatser	69
6.2 Förbättrad lagstiftning – för både djur och djurägare	71
7 Käll- och litteraturförteckning	74
7.1 Offentligt tryck	74
7.2 Litteratur	76
7.3 Rättsfall	78
7.3.1 Svenska domstolar	78
7.3.2 Utländska domstolar	80
7.4 JO-utlåtanden	80
7.5 Övrigt	81

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den 10 mars 2015 inkom en kravlista till Länsstyrelsen i Skåne. I skrivelsen, som är en typ av protestbrev undertecknat av ett antal djurägare och veterinärer, anklagas länsstyrelsens personal för godtycklig myndighetsutövning och intrång i rätten till hem och privatliv. Dessutom kritiseras utformningen av djurförbudet i djurskyddslagen.¹ Ett flertal branschtidningar för djurägare har publicerat artiklar med innebörden att djurskyddslagstiftningen i Sverige utgör ett rättsosäkert system.² Enligt en undersökning har 70 % av alla djurskyddsinspektörer utsatts för hot och 10 % har utsatts för våld. Det innebär att våld i tjänsten är lika vanligt förekommande för djurskyddsinspektörer som för taxichaufförer, hot är mer än dubbelt så vanligt förekommande.³

Djurskyddslagen utgör en del av det förvaltningsrättsliga systemet och dess tillämpning innebär myndighetsutövning mot enskilda. Lagen och dess tillämpare måste därför förhålla sig till gällande förvaltningsrättsliga normer. Det är tydligt att djurskyddslagen och dess tillämpning väcker starka känslor hos djurägarna, frågan är om lagen eller dess tillämpning är behäftad med brister som motiverar kritik.

1.2 Syfte och frågeställningar

Följande framställning är en kritisk granskning av djurskyddslagen och dess tillämpning ur djurägarens perspektiv. Djurens mående kommer att kommenteras i förekommande fall för att ge perspektiv på djurägarens situation. Syftet med uppsatsen är att utreda om djurskyddslagen och dess tillämpning är behäftad med någon juridisk brist som drabbar enskilda djurägare. Syftet är med andra ord att undersöka om lagen eller dess tillämpning är oförenlig med någon överordnad gällande regel eller princip till värn för den enskilde. I enlighet med mitt syfte har jag gjort en genomgående granskning av djurskyddslagen och dess tillämpning. Under arbetets gång har jag insett att värdet i min analys kommer att ligga i att förmedla hur ett flertal egenskaper hos lagen och dess

1 Länsstyrelsen i Skåne, "Kravlista", 10/3 2015.

2 Lantbrukets Affärer, 27/1 2012, Gatemark, 14/2 2014, Linander, Danielsson, 15/2 2013, Berg, 8/5 2015.

3 Transportfackens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd, 2010, s. 2, 4, jfr Jervinge, 3/5 2013, s 3-4.

tillämpning samverkar och skapar ett resultat som kan kritiseras på juridisk grund. Mot bakgrund av innehållet i den kritik som riktats mot lagen och dess tillämpning samt vad som framkommit under arbetets gång har jag valt att fokusera på vissa frågor. Jag har valt dessa frågor eftersom besvarandet av dem visar på vad som enligt min uppfattning är ursprung till flera problem. Det handlar i korta drag om förarbetsuttalanden som fått märkliga konsekvenser, otillräckliga eller missvisande vägledande dokument samt en bristande politisk vilja att åtgärda lagens konstaterade tillkortakommanden.

Uppsatsens tyngdpunkt utgörs av en analys av djurförbudets reglering och tillämpning enligt djurskyddslagen 29 § p. 5. Förenligheten med proportionalitetsprincipen, näringsfrihetens och egendomsskyddets ställning samt möjligheten för djurägaren att åberopa förändrade omständigheter kommer att analyseras. Utrymmet för att tillämpa paragrafens undantagsbestämmelse utreds framförallt genom analys av rättsfallet RÅ 2009 ref. 75 och proposition 2001/02:93. Lagens utformning kritiseras genom en utredning av förekommande blankettstraffstadganden och av utrymmet för det ringa brottet. Enskilda djurägare har i flera fall och i olika forum framfört anklagelser om att länsstyrelsernas djurskyddspersonal har agerat godtyckligt och missbrukat sin ställning.⁴ Relationen mellan djurskyddsinspektörer och de enskilda djurägarna är inte alltid god. En undersökning genomförd vid Lunds universitet 2013 visar att 70 % av de tillfrågade djurskyddsinspektörerna upplevt hot i tjänsten. Av de tillfrågade har 60 % upplevt försök till otillbörlig påverkan. En majoritet av de som upplevt försök till otillbörlig påverkan uppgav att det var förvaltningschefen som utövat påverkan.⁵ Mot denna bakgrund utreder jag hur jävsreglerna tillämpas i djurskyddssammanhang. Jag utreder även hur rätten till skydd för hem och privatliv garanteras och hur reglerna om kommunikation efterlevs. Vad gäller rätten till skydd för hem och privatliv undersöker jag förenligheten med Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (hädanefter EKMR) artikel 8. Gällande kommunikation undersöker jag tillämpningens förenlighet med förvaltningslagen (1986:223) 17 § och med EU:s förordning 854/2004 ”Offentliga kontroller av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel”.

4 HovR över Skåne och Blekinge, mål nr B 233-13, bilaga A s. 4, FR i Malmö, mål nr 6604-12 s. 2, Länsstyrelsen i Skåne, ”Kravlista”, 10/3 2015, Astrids miljö- och samhällsblogg, ”Helt normalt”, 26/4 2015.

5 Jervinge, 3/5 2013, s. 13.

1.3 Metod

I mitt arbete tillämpar jag en sammansatt juridisk metod med rättsdogmatisk och rättssociologisk grund samt teleologiska, komparativa och rättspolitiska inslag. Jag tillämpar en rättsdogmatisk metod genom att utreda innebörden av i huvudsak djurskyddslagen (1988:534) 36 § st. 3, djurskyddslagen 29 § st 1 p. 4 och 5, djurskyddslagen 29 § st. 2, samt förvaltningslagen 11 § st.1 p. 5. För detta ändamål använder jag mig av de traditionella rättskällorna lagtext, förarbeten, rättsfall, och doktrin.⁶ De rättsfall som används härrör framförallt från svenska nationella domstolar men även från Europadomstolen. Vad gäller innebörden av rättssäkerhetskravet och allmänna principer följer det närmast av deras natur att doktrinen är den viktigaste källan till information. Jag använder även JO-utlåtanden, framförallt vid utredningen av jävsregelns innebörd i sammanhanget.

Uppsatsens syfte är rättssociologiskt då det går ut på att utreda ett samband mellan rätten, i form av djurskyddslagen och samhället i form av de enskilda djurägarna. Av denna anledning är det i enlighet med rättssociologisk metod av vikt för mig i min analys att ta reda på hur lagen och dess tillämpning fungerar i praktiken.⁷ För att få en bild av tillämpningen i praktiken har jag använt mig av Jordbruksverkets vägledande dokument, statliga utvärderingar, underrättspraxis, JO-utlåtanden och andras vetenskapligt genomförda undersökningar.

I min tolkning av rättskällorna ifrågasätter jag om förarbetsuttalanden ska få genomslag då de inte i tillräcklig utsträckning tjäna lagens syfte eller annars framstår som ändamålsenliga. På detta sätt använder jag mig av ändamålsresonemang och mitt arbetssätt har därför inslag av Per-Olof Ekelöfs teleologiska metod.⁸ I två fall använder jag mig av komparation i syfte att skapa perspektiv. Genom kontakt med relevanta nordiska myndigheter samt läsning av relevant lagtext har jag genomfört en kortfattad nordisk jämförelse avseende regleringen av djurförbudet. I ett annat fall har jag med utgångspunkt i traditionella rättskällor jämfört regleringen av djurskyddsinspektion i djurägarens hem med regleringen av husrannsakan. Min utgångspunkt i arbetet är att rättssäkerhet och hänsynstagande till enskildas rättigheter är önskvärda egenskaper i ett

6 Alexius Borgström, 2009, s. 20-25.

7 Hydén, 2002, s. 30-36, 46.

8 Ekelöf, 1994, s. 28-29, Peczenik, 1980, s. 150.

rättssystem. Min utgångspunkt är vidare att djurhållning som företeelse är positivt. Jag kommer att beröra och kritisera statens sätt att förvalta dessa värden på, mitt arbetssätt har därför ett rättspolitiskt drag.

1.4 Avgränsning och disposition

Jag har valt att granska tillämpningen av djurskyddslagen i förhållande till legalitetsprincipen, proportionalitetsprincipen och rättssäkerhetskravet på grund av det sätt missnöjet mot tillämpningen har formulerats. Invändningarna handlar ofta om bristande kompetens hos inspektörer vilket leder till beslut grundade på felaktig fakta, om fiendskap mellan inspektör och djurhållare som påverkar myndighetsutövningen, utrymme för godtycke, åtgärder som inte bedöms stå i proportion till situationen samt en av djurägarna upplevd ”rättslöshet”.⁹

Djurskyddslagen och dess förlängning djurskyddsförordningen (1988:539) är de centrala rättskällorna på djurskyddsområdet. Det är därför djurskyddslagen som behandlas i det följande; övrig nationell djurskyddsrelaterad lagstiftning behandlas inte. EU:s förordningar behandlas i den mån de anknyter till tillämpningen av djurskyddslagen. Någon avgränsning till lantbrukets djur eller husdjur i övrigt kommer inte att göras eftersom djurskyddslagen enligt förarbetena gäller för samtliga djur som lever under människors vård, både sällskapsdjur och jordbrukets nyttodjur.¹⁰ Termen ”djurägare” kommer att användas för att beteckna den som har djur i sin vård.

Djurskyddslagen är inte den av jurister mest lästa lagen. En övervägande del av Sveriges befolkning idag lär dessutom sakna anknytning till djurhållning av större omfattning. Jag anser det därför vara motiverat att inledningsvis ge läsaren en presentation av djurskyddslagen och dess innehåll. Efter introduktionen följer ett kapitel om allmänna principer och rättssäkerhetskravet. Jag använder mig av rättssäkerhetsbegreppet och av principresonemang i den följande analysen, därför är det motiverat att inledningsvis förklara vad jag avser med dessa begrepp och på vilka sätt de äger giltighet vid tillämpningen av djurskyddslagen.¹¹ Mina frågeställningar besvaras sedan i

9 Lantbrukets Affärer, 27/1 2012, Linander, Danielsson, 15/2 2013, ATL 7/3 2014.

10 Prop. 1988/87:93, s. 1, 14.

11 För vidare resonemang se rubrik 3.1.

två kapitel: Djurskyddslagens utformning respektive djurskyddslagen i tillämpning. Det första kapitlet innehåller en analys av problem som jag vill hänföra framförallt till lagens utformning. Det andra kapitlet innehåller en analys av sådant som framförallt kan hänföras till lagens tillämpning. Uppsatsens sista kapitel sammanfattar vad som framkommit och avslutar arbetet med mina slutsatser.

2 Introduktion

2.1 Djurskyddslagens aktörer

Kontrollmyndigheter för djurskyddslagens efterlevnad är länsstyrelserna och samordnande kontrollmyndighet är Jordbruksverket. Livsmedelsverket är kontrollmyndighet för livsmedelsimport och vid kontroll av verksamheten vid slakterier.¹² Länsstyrelserna övertog ansvaret som kontrollmyndigheter från kommunerna 2009. Bakgrunden till omstruktureringen var framförallt svårigheterna att styra och likrikta kontrollen mellan landets 290 kommuner, samt bristande kvalitet i kontrollarbetet. Regeringen lade kontrollansvaret på länsstyrelserna då dessa ansågs besitta en större kompetens och ha bättre möjligheter att tillämpa lagen enhetligt.¹³ Djurskyddsmyndigheten grundades 2004 och avvecklades av effektiviseringsskäl 2007, dess uppgifter övertogs av Jordbruksverket.¹⁴

EU reglerar djurskyddet i flera avseenden, dock inte vad gäller sällskapsdjur.¹⁵ Bakgrunden till EU:s engagemang i djurskyddsfrågor finns inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och folkhälsan. För dessa områden har EU och medlemsstaterna delad kompetens. Innebörden av detta är att medlemsstaterna får lagstifta i den mån EU inte redan har gjort det.¹⁶ I de frågor EU-rätten behandlar är djurskyddslagen därför kompletterande till sin karaktär. Djurskydd och djurvälstånd är en så kallad gemenskapsvärdering som medlemsstaterna har enats om, djurskyddsskäl är därför ibland ett direkt motiv bakom en förordning, ett exempel utgör EU:s förordning om djurtransport.¹⁷ Andra motiv är smittskyddshänsyn och att enhetlig kontroll av livsmedelsproduktionen i EU anses främja den inre marknaden för dessa varor. Ett gott djurskydd anses skapa en mer positiv attityd till jordbruk hos konsumenterna och vara arbetsmiljömässigt betydelsefullt.¹⁸ Uppfyllelse av nationella djurskyddskrav är ett så kallat tvärvillkor som ska vara uppfyllt för att få ta del av EU:s jordbruksstöd fullt ut.

12 Djurskyddsförordning (1988:539) 59-63 §§.

13 Prop. 2007/08:63, s. 1, 11, 21-23, 25-26, European Commission, DG[SANCO]/9210/2003 – MR Final, s. 14, 16-17, European Commission, DG[SANCO]/7336/2007 – MR Final, s. 15.

14 Prop. 2007/08:63, s. 15, prop. 2006/07:77, s. 11-12.

15 Jordbruksverket, Rapport 2012:28, s. 2.

16 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) art. 2, art. 4, Craig, De Búrca, 2011, s. 83.

17 Protokoll (nr 33) om djurskydd och djurens välfärd (1997) till Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, förordning (EG) nr 1/2005, skäl (1).

18 Förordning (EG) nr 853/2004, skäl (2-5), förordning (EG) nr 1099/2009, skäl (4).

Djurskyddsreglernas egenskap av tvärvillkor var en av orsakerna bakom EU-kommissionens kritik mot Sveriges bristande djurskyddskontrollsystem före 2009. Bristerna hade som effekt att EU-stöd riskerade betalas ut även till verksamheter som inte var stödberättigade.¹⁹ En betydelsefull EU-förordning på området är den så kallade kontrollförordningen (EG) nr 882/2004. Kontrollförordningen ställer krav på djurskyddspersonalens kompetens, kontrollfrekvens och hur djurskyddskontrollarbetet i övrigt ska bedrivas. Förordningen ställer även krav på proportionalitet i tillämpningen.²⁰

2.2 Djurskyddslagens innehåll

Djurskyddslagen är en utpräglad ramlag. Vid införandet 1988 kritiserade Lagrådet förslaget eftersom lagens karaktär begränsade rådets möjlighet att överblicka dess konsekvenser.²¹ Djurskyddslagens paragrafer preciseras av djurskyddsförordningen och av Jordbruksverkets samt den numera avskaffade Djurskyddsmyndighetens föreskrifter. Möjligheten att meddela kompletterande föreskrifter gäller flera områden. Det framgår vid en läsning av lagen att det område för vilket Jordbruksverket saknar föreskriftsrätt är litet. Djurskyddslagens syfte definieras inte uttryckligen i lagtexten. Vägledande dokument konstaterar att lagens syfte är ”att förebygga”.²² Utifrån formuleringen kan man undra om syftet är att förebygga brott mot djurskyddslagen eller att förebygga bristande djurvälstånd. Av lagens förarbeten framgår att dess syfte ”primärt” är av preventiv karaktär, vidare framgår det tydligt att det är onödigt lidande hos djur som ska förebyggas.²³ Djurskyddslagen syftar därför till att förebygga onödigt lidande hos djur.

Djurskyddslagens innehåll är, som Lagrådet anmärkte vid lagens införande, svårt att redogöra exakt för, eftersom det preciseras i 35 olika föreskriftssamlingar med ca 600 paragrafer.²⁴ Jag kommer därför inte att redogöra närmare för lagens materiella krav och villkor för djurhantering. De inledande paragrafernas innehåll är av nämnda typ. Huvuddragen kan summariskt sammanfattas med att djur ska ha möjlighet att bete sig naturligt, att djur inte får utsättas för lidande, att djur ska hållas under lämpliga miljöförhållanden och att djur ska få vård vid tecken på ohälsa. Lagen kräver tillstånd

19 Prop. 2007/08:63, s. 21.

20 Förordning (EG) nr 882/2004, skäl (13), skäl (41), art. 6 a, art. 55.

21 Prop. 1987/88:93, s. 74.

22 Jordbruksverket, 6/5 2014, s. 5.

23 Prop. 1987/88:93, s. 14.

24 SOU 2011:75, s. 815.

för vissa typer av djurhållning enligt 16 § och innehåller föreskrifter om djurförsök i 19-23 §§.

Paragraferna 26-35 reglerar myndigheternas befogenhet att vidta olika typer av åtgärder gentemot enskilda djurägare. Paragraferna 27 och 27a ger länsstyrelserna rätt att få ta del av de upplysningar och handlingar som behövs, samt tillträde till de utrymmen som har samband med djurhållningen. Polisen ska bistå länsstyrelserna med den hjälp de behöver för att kunna utföra sitt arbete. Det är i regel polisen som genomför beslutade omhändertaganden och omplacerar djur. Polisen verkställer även beslut om avlivning av omhändertagna djur. Länsstyrelserna får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att säkerställa efterlevnaden av lagen och de EU-bestämmelser den kompletterar. Länsstyrelserna ska i angivna fall meddela djurförbud, d.v.s. förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur, och ska i angivna fall omhänderta djur. De får fatta beslut om avlivning då ett djur påträffas så svårt sjukt eller skadat att det bör avlivas omedelbart, samt om ingen omplacering är möjlig efter ett omhändertagande. Omedelbar avlivning anses utgöra ett så kallat faktiskt handlande, vilket gör att förvaltningslagens regler om underrättelse före beslut m.m. inte gäller vid tillämpningen.²⁵ Varken vite, omhändertagande eller djurförbud räknas som straff utan omfattas av området för myndigheternas skötsel och förvaltning.²⁶

Djurskyddskontrollerna bekostas idag med allmänna medel utom vid extra offentlig kontroll. Extra offentliga kontroller debiteras djurägaren enligt principen om full kostnadstäckning, oavsett om det rör sig om en företagare eller privatperson. Djurägarens avgiftsskyldighet är ett krav enligt EU:s kontrollförordning.²⁷ Kontroller på grund av obefogade klagomål ska dock inte debiteras djurägaren, vad som utgör ett obefogat klagomål eller en obefogad kontroll framgår av praxis.²⁸ Vid omhändertagande av djur är det enligt djurskyddslagen 35 § den enskilde djurägaren som ska betala kostnaderna förknippade med detta, om inte särskilda skäl föreligger. Kostnaderna i samband med uppställning av omhändertagna djur kan ofta bli betydande.²⁹ Ett exempel

25 JO beslut 12/5 2004, dnr 3601-2002, JO beslut 21/11 2014, dnr 6408/2013, s. 6.

26 SOU 2011:75, s. 781.

27 Förordning (EG) 882/2004 art 28, prop. 2007/08:63, s. 41-42.

28 KamR i Jönköping, mål nr 3915-12, KamR i Jönköping, mål nr 1425-13, förordning (EG) 882/2004 art. 28, SJVFS 2012:20, 17-22 §§, prop. 2007/08:63 s. 1, 16, 40-43, djurskyddsförordning (1988:539) 64 §.

29 SOU 2011:75, s. 734-735.

utgör ett mål där 22 hundar omhändertogs, och kostnaderna för uppställningen av dessa från den 22 juli 2008 samma år fram till dess djuren överläts till annan den 12 september uppgick till 183 093 kronor.³⁰ Omhändertagandet av 39 nötkreatur från den 29 april 2009 till den 18 juni samma år kostade 203 769 kronor.³¹ Vad som utgjorde särskilda skäl var länge oklart.³² Idag gäller dock en instruktion från Rikspolisstyrelsen* som klargör att utrymmet för tillämpning av undantaget om särskilda skäl ska bedömas restriktivt. Förhållanden hänförliga till djurägaren såsom dennes ekonomi o.s.v. ska inte påverka bedömningen.³³

Den 4 juni 2009 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över djurskyddslagstiftningen och lämna förslag till en ny djurskyddslag.³⁴ Utredningen som presenterades i betänkandet SOU 2011:75 Ny djurskyddslag i november 2011 var enligt JO:s remissyttrande imponerande och grundligt utförd.³⁵ Bortsett från införandet av dess förslag om kriminalisering av tidelag, har utredningen inte resulterat i någon ny djurskyddslag.³⁶

2.3 Processen i djurskyddsärenden

Djurägaren kan överklaga en länsstyrelses eller en besiktningsveterinärs beslut till förvaltningsrätten (tidigare länsrätten) enligt 38 § djurskyddslagen. Brott mot djurskyddslagen eller djurplågeri handläggs av åklagare och avdöms i tingsrätten. Rättshjälp får enligt 13 § rättshjälpslagen inte beviljas den som är eller har varit näringsidkare i en angelägenhet som har uppkommit i näringsverksamheten, om det inte finns särskilda skäl.

Möjligheten att begära inhibition, d.v.s. uppskjuten verkställighet, är av stor betydelse.³⁷ Om inhibition inte begärs eller om begäran avslås kan det hända att de aktuella djuren har hunnit avlivas eller säljas då djurägaren överklagar ett beslut. Det beror på att flera

30 Göteborgs TR, mål nr T 13838-11.

31 Malmö TR, mål nr T 5357-11.

32 Rikspolisstyrelsen, 2009, s. 21, SOU 2011:75, s. 735-736.

* Rikspolisstyrelsen har avskaffats som myndighet.

33 Rikspolisstyrelsen, 14/11 2012.

34 Dir. 2009:57.

35 JO, yttrande, 8/6 2012.

36 NJA II 2014:5 s. 110-11, prop. 2013/14:41, Berg, 20/3 2013.

37 Exempel: KamR i Göteborg, mål nr 5939-12, FR i Malmö, mål nr 6604-12 angående samma ärende.

beslut, bland annat omhändertagande enligt 32 § och försäljning eller avlivning enligt 34 §, enligt motiven bör fattas med omedelbar verkställighet.³⁸ För att domstolen ska meddela inhibition krävs i regel en hög grad av sannolikhet för att ett överklagande av själva saken kommer att bifallas efter slutlig prövning. Kraven på inhibition kan i vissa fall ställas lägre, så är fallet om det är av stor betydelse för den enskilde att verkställigheten skjuts upp i avvaktan på slutlig prövning av överklagandet. I fråga om beslut som har sådana verkningar att det kan antas att den enskilde omöjligt kan få full kompensation för den förlust denne åsamkas bör reglerna om inhibition tillämpas tämligen generöst. Inhibition bör i dessa fall kunna meddelas om utgången framstår som oviss.³⁹ Om en myndighet får veta att en djurägare planerar begära inhibition ska beslut om avlivning inte verkställas. JO anser att avlivningsbeslutets känslomässiga effekt på en djurägare och den irreparabla skadan som uppstår i och med avlivningen kräver att begäran om inhibition i så fall inväntas.⁴⁰

Djurskyddslagen innehåller specialstraffrättsliga bestämmelser i 36-36 c §§. Enligt djurskyddslagen 36 § döms den till böter eller fängelse i högst 2 år som av uppsåt eller oaktsamhet brutit mot i paragrafen angivna lagrum.⁴¹ Även den som bryter mot någon föreskrift som meddelats med stöd av djurskyddslagen eller mot ett föreläggande eller förbud i samband med meddelande av djurförbud, ska enligt 36 § dömas till böter eller fängelse i högst två år. Om brott har begåtts med uppsåt och avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, ska dömas till fängelse i högst två år. Vid ringa brott mot djurskyddslagen döms inte till ansvar, enligt 36 § st 3. Förbudet mot djurplågeri finns i brottsbalken (1962:700) 16 kap. 13 §. För ansvar krävs att någon uppsåtligt eller av grov oaktsamhet, genom misshandel, överansträngning eller vanvård eller på annat sätt, otillbörligen utsätter djur för lidande.

38 Prop. 1987/88:93, s. 48.

39 RÅ 1990 ref. 82, KamR i Göteborg, mål nr 5939-12, s. 2.

40 JO beslut 25/2 2011, dnr 5195-2010.

41 I 36 § angivna lagrum: Djurskyddslagen 3 § (utfodring, vattning, utformning av stall), 5 § (överansträngning, aga), 6 § (uppbinding), 8 § (transport), 9-11 §§ (medicinsk vård, ingrepp), 13-14 §§ (slakt), 16 § (tillstånd), 17-18 §§ (tävling och förevisning), 19-19 a, 21 §§ (djurförsök).

3 Offentlighetsprinciper och djurskyddslagen

De flesta rättssystem erkänner ett antal principer som påverkar rättstillämpningen utan att behöva vara lagfästa. De är sällan absoluta, de kan strida mot varandra och undantag görs utan att principerna som sådana överges.⁴² En del principer lagfästs för vissa områden, vilket inte hindrar dem från att ha genomslag även utanför.⁴³ I det följande diskuteras principernas status och karaktär, sedan presenteras två principer samt rättssäkerhetskravet och deras anknytning till djurskyddslagen.

3.1 Principernas status och natur

Nils Jareborg har angående rättsprincipernas natur uttryckt att dessa är rättsregler som inte nödvändigtvis överträds om de inte följs. Jareborg menar att rättsprinciper till sin karaktär är överordnade och grundläggande på så sätt att de för vissa aktörer inom rättstillämpningen ger uttryck för etablerade goda skäl för ett visst agerande inom ett visst rättsområde. En principens giltighet på ett visst rättsområde beror enligt Jareborg på två saker: dels huruvida principen anses uttrycka värderingar av vikt, dels huruvida principen bidrar till att göra systemet ”värdemässigt sammanhängande”⁴⁴.

Aarre Tähti har angående principernas roll i förvaltningsrätten skrivit att principernas allmängiltighet är en del i ett rättsligt språkspel. Tähti har vidare beskrivit principernas natur med att den som tar del av en argumentation vilken stödjer sig på en rättsprincip, oftast inte kräver några bevis som stöd för principens kvalificering och karaktärisering.⁴⁵ Enligt Tähti finns det behov och traditioner vilka gynnar principerna som fenomen. Allmängiltiga principer ger stöd för att underkasta fenomen som tidigare låg utom räckhåll kontroll. Genom principens allmängiltighet och självklarhet blir långa och komplicerade motiveringar för en viss rättslig betydelse obehövligen, principens status kan dessutom användas i den rättsliga argumentationen för att förstärka och ge tyngd.⁴⁶ Dessa förhållanden har ifrågasatts av Tähti som anser att det är en typ av maktutövning att peka ut tillämpbara rättsprinciper. Tähti menar att principmotiveringar har ett

42 Marcusson, 2012, s. 10, Jareborg, 2003, s. 142.

43 Marcusson, a.a. s. 10-11, Lundell, Strömberg, 2011, s. 72.

44 Jareborg, 2003, s. 143-144.

45 Tähti, Nordisk Administrativ Tidskrift, nr 4/1997, s. 291.

46 Tähti, a.a. s. 292, 293, 296.

samband med rättssäkerhet, en jurist måste vara medveten om att ickejuridiskt skolade kan sakna kunskap om principernas närmare innehåll.⁴⁷

Min slutsats av det anförda är att ett påstående om en principens giltighet på ett visst rättsområde bör följas av en redogörelse för dess betydelse, inom rättsområdet och rättssystemet, för att vara meningsfullt.

Inom EU-rätten betonas de allmänna principernas betydelse, inställningen till principernas natur har ansetts vara ganska problemfri.⁴⁸ I den EU-rättsliga normhierarkin har allmänna principer mycket hög status. De enda rättskällor som tillerkänns ett högre värde är EU:s två grundläggande fördrag, Fördraget om Europeiska Unionen (FEU) och Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt (FEUF), samt rättighetsstadgan, EU:s Stadga om de grundläggande rättigheterna. De allmänna principerna är följaktligen överordnade samtliga EU:s övriga rättsakter, däribland den i djurskyddssammanhang viktiga kontrollförordningen (EG) 882/2004. De allmänna principerna ska på grund av sin överordnade status användas i tolkningen av övriga rättsakter och kan medföra att en rättsakt som brister i överensstämmelse bedöms ogiltig.⁴⁹ EU-domstolen har använt öppna uttryck i artikel 263 FEUF och artikel 19 FEU för att befästa ett system av allmänna principer som underbygger all EU-rätt, mot vilket såväl EU:s egna institutioners agerande som medlemsstaternas agerande kan bedömas. Därmed har EU-domstolen fått ett betydande inflytande över tolkningen av EU:s rättsakter.⁵⁰ Ett exempel på detta utgör målet *Artegodan mot kommissionen*, där EU-domstolen vidgade området för den så kallade försiktighetsprincipens tillämpning.⁵¹

3.2 Legalitetsprincipen och djurskyddslagen

Regeringsformen (1974:152) 1 kap. 1 § st. 3 uttrycker legalitetsprincipen som är grundsatzen om all maktutövningens normbundenhet.⁵² Dess motsats anses vara godtycket. Kravet på normbundenhet brukar preciseras i två steg, dels ett krav på författningsstöd

47 Tähti, a.a. s. 295, 297.

48 Tähti, a.a. s. 292, Marcusson, 2012, s. 11.

49 Craig, De Búrca, 2011, s. 109.

50 Craig, De Búrca, A.a. s. 109-110.

51 Dom av den 26 november 2002 i förenade målen T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00, T-141/00, *Artegodan GmbH m.fl. mot Europeiska gemenskapernas kommission*, p. 182-183.

52 Prop. 1973:90, s. 228.

för myndigheters beslut; dels ett krav på kvalificerat författningsstöd vid beslut som är betungande för den enskilde.⁵³ Ett exempel på ett rättsfall där en länsstyrelse agerat utan tillräckligt författningsstöd utgör RÅ 2003 ref. 69.⁵⁴ Kravet på kvalificerat författningsstöd innebär oftast ett krav på lagstöd och gäller särskilt i straffrättsliga sammanhang. Ytterst är kravet en kompetensfråga, det krävs att riksdagen har fattat ett beslut i frågan och inte förvaltningsmyndighet eller domstol. Legalitetsprincipen kräver även viss restriktivitet i tolkningen av lagregler. Den av riksdagen beslutade ordalydelsen ska utgöra grunden för beslut och alltför långtgående avvikelser som en följd av tolkning kan därför inte tolereras.⁵⁵ I sin ämbetsberättelse från 1988/89 s. 341 konstaterade JO att myndigheternas ”fria” prövning har gränser, den är bunden av den tillämpliga författningens ändamålsbestämmelse. Friheten råder bara inom det utrymme som krävs för att tillgodose det intresse författningen värnar.⁵⁶ En följd av legalitetsprincipen är att lagstiftning som verkar bakåt i tiden, så kallad retroaktiv lagstiftning, är förbjuden i straffrättsliga sammanhang och överhuvudtaget bör tillämpas försiktigt.⁵⁷

EKMR ger uttryck för legalitetsprincipen i artikel 7. I Europadomstolens mål Puhk mot Estland behandlades innebörden av kravet på förutsebarhet enligt artikel 7. Domstolen uttalade att en individ, utav en bestämmelses lydelse eller av dess tolkning i praxis, ska kunna utläsa vilka handlingar eller underlåtelser som kan göra honom straffrättsligt ansvarig. Den enskilde ska med andra ord kunna ta reda på vad som förväntas av honom eller henne. Legalitetsprincipen har en stark koppling till rättssäkerhetskravet, vilket Europadomstolen påpekade i målet.⁵⁸

Legalitetsprincipen uttrycks i grundlag och gäller för all lagstiftning. Det är särskilt relevant att diskutera legalitetsprincipen i samband med djurskyddslagen eftersom beslut enligt lagen kan vara betungande för enskilda, principen verkar därför strängare än annars.

53 Sterzel, 2012 s. 73-74.

54 Regeringsrätten slog fast att lagstöd saknades för att kräva av en koncessionshavare att denna vid risk för vite skulle ingå avtal om att ta emot ett antal skötesrenar. Rennäringslagen (1971:437) 85, 89 §§.

55 RÅ 1999 not. 245, Sterzel, 2012, s. 73-74.

56 JO beslut 19/5 1988, dnr 2827-1987, s. 343.

57 Sterzel, 2009, s. 56-57.

58 Puhk v. Estonia, 10 February 2004, ECHR, § 24-25.

3.3 Proportionalitetsprincipen och djurskyddslagen

Proportionalitetsprincipen är en betydelsefull princip inom EU-rätten och i tillämpningen av EKMR. Under dessa rättssystemets inflytande har principen vunnit erkännande i svensk rätt.⁵⁹

Principens innebörd inom EU-rätten kan sammanfattas i två punkter.⁶⁰ Maktutövning gentemot en enskild ska vara lämplig och nödvändig för sitt ändamål. Maktutövningens konsekvenser för en enskild ska även stå i rimlig proportion till ändamålet. I svensk rätt har principen samma innebörd, ibland ingår dessutom en tredje punkt, behovsprincipen eller principen om det lindrigaste ingreppet. Innebörden är att det medel som innebär lindrigast ingrepp för den enskilde ska väljas.⁶¹ I tillämpningen av EKMR omfattar principen samtliga tre punkter.⁶² Enligt min mening framstår punkt tre närmast som en konsekvens av punkterna ett och två, dess innebörd torde hur man än ser på dess självständighet som rättsgrundsats ha nära anknytning till proportionalitetsprincipen.

Flera författare menar att proportionalitetsprincipen bör anses allmänt giltig inom det förvaltningsrättsliga området.⁶³ Principen används idag i domstolarna. I ett avgörande från 2009 underkändes en kommuns upphandling på grund av bristande proportionalitet enligt 1 kap. 9 § lagen om offentlig upphandling.⁶⁴ I NJA 2011 s. 518 underkände Högsta domstolen en långvarig häktning på grund av bristande proportionalitet enligt rättegångsbalken 24 kap. 1 §. Principen sägs ha introducerats i svensk rätt genom tre mål från 1996, RÅ 1996 ref. 40, ref. 44 och ref. 56.⁶⁵

EU:s kontrollförordning 882/2004, som reglerar djurskyddskontroll, föreskriver i artikel 55 och skäl nr 41 att sanktioner enligt förordningen ska vara proportionerliga. Enligt Jordbruksverkets vägledande dokument ska proportionalitetsprincipen tillämpas i

59 Craig, De Búrca, 2011, s. 526, Moëll, Skattenytt 2004, s. 675, Åhman, 2012, s. 43, Nergelius, 2010, s. 153.

60 Craig, De Búrca, a.a. s. 526.

61 Helmius, 2012, s. 137.

62 Åhman, 2012, s. 38-39.

63 Lundell, Strömberg, 2011, s. 72, Moëll, Skattenytt 2004, s. 675.

64 KamR i Göteborg, mål nr 2607-09.

65 Sterzel, 2009, s. 139.

djurskyddsverksamheten.⁶⁶ Det kan konstateras att proportionalitetsprincipen gäller vid tillämpningen av djurskyddslagen. Det är av värde att granska principens genomslag i djurskyddsfrågor då tillämpningen av djurskyddslagen kan medföra betungande konsekvenser för enskilda.

3.4 Rättssäkerhetskravet

Rättssäkerhet är inget entydigt begrepp.⁶⁷ I syfte att möjliggöra för läsaren att bilda sig en egen uppfattning redogör följande avsnitt för huvuddragen. I det avslutande kapitlet följer tankar om hur man kan se på rättssäkerhetsbegreppet i förhållande till djurskyddslagen och dess tillämpning.

3.4.1 Rättssäkerhetsbegreppet i svensk tradition

Rättssäkerhet förknippas med positiva värden, till exempel med sund och demokratisk maktutövning.⁶⁸ Trots att begreppet kan anses centralt i en demokratisk stat förekommer det mycket sparsamt i svensk lagtext. Det kanske enda stället där ordet rättssäkerhet står att läsa är regeringsformen 8 kap. 22 § p. 3.⁶⁹ Paragrafen handlar om Lagrådets verksamhet och föreskriver att verksamheten bland annat ska avse hur ett lagförslag förhåller sig till ”rättssäkerhetens krav”. Ordet rättssäkerhet förekommer även som rubrik för regeringsformen 2 kap. 9-11 §§. Lagrummen föreskriver krav på möjlighet till prövning av beslut om frihetsberövande, retroaktivitetsförbud samt krav på rättvis rättegång. Rättssäkerhet är ett begrepp som traditionellt anses stå i motsatsställning till andra värden. Det är därför relativt och kan inte upprätthållas absolut. Upprätthållande av rättssäkerhet för en lagöverträdare har till exempel ansetts vara till hinder för brottsbekämpningen, d.v.s. övriga medborgares frihet från att utsättas för brott.⁷⁰

En allmänt erkänd definition av rättssäkerhet innefattar krav på likhet inför lagen och

⁶⁶ Jordbruksverket, 7/4 2009, s. 15-16.

⁶⁷ JuU 1984/85:28, s. 25, SOU 2011:75, s. 412, Nergelius, 2010, s. 225, Zila, SvJT 1990, s. 284, Axberger, BRÅ forskning 1988:3, s. 134.

⁶⁸ Strömholm, 1985, s. 16, Axberger, a.a. s. 134-135.

⁶⁹ Nergelius, 2010, s. 224, Wennerström, SvJT 2007, s. 27.

⁷⁰ Axberger, BRÅ forskning 1988:3, s. 168, 172, 179, Ekelöf, 2002, s. 31.

förutsebarhet.⁷¹ Förutsebarhet anses vara dels frihet från retroaktivt verkande strafflagstiftning, dels en så klart avgränsad lag och tydligt skriven lag att den enskilde enkelt kan avgöra vad som är lagligt och olagligt. Likhet inför lagen innebär att det är egenskaperna hos den relevanta gärningen, till exempel ett brott, som ska avgöra sanktionen. Den enskildes person i övrigt ska inte påverka bedömningen. Av kritiker kallas denna definition ”formell rättssäkerhet” och med detta menas ungefär att definitionen är enkelsidig och teoretisk i negativ bemärkelse.⁷² Kritikerna förespråkar ett vidare rättssäkerhetsbegrepp. I vad som hävdats vara en mer modern definition av rättssäkerhet inkluderas den enskildes rättsskydd, d.v.s. att den enskilde slipper utsättas för brottsliga handlingar.⁷³ Det finns de som anser att rättssäkerhet dessutom ska bestå i rättvisa i det konkreta fallet. Förespråkare för detta så kallade materiella rättssäkerhetsbegrepp bestående i rättsskydd och rättvisa i det konkreta fallet, hävdar att ett enbart formellt rättssäkerhetsbegrepp är absurt.⁷⁴

Regering och riksdag tog ställning i frågan om rättssäkerhetsbegreppets betydelse i samband med utarbetandet av nya riktlinjer mot ekonomisk brottslighet under 1980-talet. I sin proposition menade regeringen att förutsebarhet och likhet inför lagen är rättssäkerhetens främsta kännetecken, men att även beredandet av skydd för människor mot brott kan anses vara en rättssäkerhetsfråga. I Justitieutskottets betänkande över propositionen invände man att även om begreppet rättssäkerhet inte har en entydig betydelse, är det för att undvika oklarhet viktigt att vara tydlig gällande dess innebörd. Utskottet hänför därför rättssäkerhetens materiella sidor till begreppen rättsskydd, rättstrygghet och effektivitet och föreslår att rättssäkerhetsbegreppet ska användas i sin traditionella (formella) bemärkelse. Den traditionella rättssäkerheten syftar enligt utskottet ”till att bereda den enskilde medborgaren skydd mot staten för övergrepp och godtycke”.⁷⁵ Det är denna uppfattning om begreppet som blivit allmänt accepterad i svensk rätt.⁷⁶ Propositionen sammanfattade de ”hävdvunna formella rättssäkerhetsgarantierna” i följande punkter vilka kan läsas som en utveckling av det traditionella/formella rättssäkerhetsbegreppet.⁷⁷

71 Nergelius, 2010, s. 225.

72 Frändberg, JT 2000/01, s. 269-281, Wennerström, SvJT 2007, s. 29.

73 SOU 1984:15, s. 128-131, Wennerström, SvJT 2007, s. 29.

74 Peczenik, 1995, s. 97.

75 JuU 1984/85:28, s. 25.

76 Nergelius, 2010, s. 225.

77 Prop. 1984/85:32, s. 38.

- Fria och oavhängiga domstolar endast bundna av lag
- Rätt till domstolsprövning av tvångsåtgärder
- Ingripande endast med stöd av klar och tydlig lag
- Ej lagstiftning om enskilda fall
- Förbud mot retroaktiv lag
- Krav på full bevisning

I nära anslutning till lagstiftningsprocessen mot ekonomisk brottslighet under början av 1980-talet skrev Hans-Gunnar Axberger en rapport som innefattar en utredning av begreppet rättssäkerhet. Enligt Axberger ger begreppet uttryck för en övergripande princip men ringar samtidigt in betydelsen av några konkreta rättsregler. Axberger beskriver därför rättssäkerhet som en benämning på en funktion eller en strävan. Funktionen rättssäkerhet finns i rättssystemet som helhet men är särskilt avhängigt vissa regler.⁷⁸ Även Per Olof Ekelöf talar om ”rättssäkerhetsfunktionen”.⁷⁹ Rättssäkerhet kan beskrivas som det juridisk-tekniska sättet att förverkliga fri- och rättigheter. Rättssäkerhetsbegreppet kan också sägas sammanfatta det juridiska skyddet för vissa straff- och förvaltningsrättsliga principer eller värden och på detta vis vara kopplat till naturrätten. Axberger framhåller dock att skyddandet av dessa rättsliga principer eller värden kan motiveras på ett tekniskt sätt: om inte skyddet upprätthålls fungerar inte rättsordningen. Uttryckt på det sättet står rättssäkerheten frikopplad från naturrättsliga värden.⁸⁰ Enligt detta sätt att se på begreppet kan man inte tala om ”den enskildes rättssäkerhet” eftersom rättssäkerhet är en egenskap hos rättssystemet. Axberger förordar därför att den enskildes skydd mot statligt maktutövande benämns den enskildes ”rättsskydd” istället för den enskildes rättssäkerhet.⁸¹

Den exakta innebörden av funktionen rättssäkerhet i rättssystemet går enligt Axberger inte att uttyda.⁸² Han sammanfattar begreppet i några punkter: vikten av tydliga formella förfaranderegler vid vålds- eller tvångsutövning, krav på stark bevisning, oskuldspresumtion, skapande av marginal för misstag genom tung bevisbörda på den anklagande.

78 Axberger, BRÅ forskning 1988:3, s. 142, 181.

79 Ekelöf, 2002, s. 31.

80 Axberger, BRÅ forskning 1988:3, s. 146-147.

81 Axberger, a.a. s. 166, 178.

82 Axberger, a.a. s. 164.

Dessa punkter medför enligt Axberger att somliga fall av lagöverträdelse kommer att gå ostraffade genom rättssystemet som en rättssäkerhetens bieffekt.⁸³

3.4.2 Ett utökat rättssäkerhetsbegrepp

Legalitetsprincipen innebär att makten ska utövas under lagarna, det vill säga myndigheter får i sin maktutövning inte hur som helst avvika från föreskrifternas ordalydelse.⁸⁴ Josef Zila menar att det traditionella ”formella” rättssäkerhetsbegreppet i allt väsentligt har samma innebörd som denna princip, legalitet och rättssäkerhet anses emellertid inte vara synonymer varför rättssäkerheten måste innehålla något ytterligare. Zilas uppfattning är att rättssäkerhet är människans säkerhet gentemot statens åtgärder, vilket ger begreppet en materiell aspekt.⁸⁵ Aleksander Peczenik är ytterligare en företrädare för åsikten att rättssäkerhet inte enbart kan vara en formell fråga om förutsebarhet och likhet inför lagen. Enligt Peczenik innebär den fullständiga rättssäkerhetsnormen att beslut i myndighetsutövning både är rimligt förutsebara och förenliga med vissa andra etiska värden.⁸⁶ Som argument för denna definition anför han det så kallade Hitlerargumentet, d.v.s. att även det Tredje riket skulle vara en rättssäker plats enligt det formella rättssäkerhetsbegreppet eftersom förtrycket var förutsebart för var och en som läste lagen. Att kalla det Tredje riket för en rättssäker plats är absurt enligt Peczenik.⁸⁷

En kritiker av det materiella rättssäkerhetsbegreppet är Nils Jareborg. Jareborg har uttryckt att det var den nazistiska rättens innehåll som var absurt, rättssäkerheten i sammanhanget påverkades inte direkt av detta faktum.⁸⁸

Den etiska godtagbarhet som Zila och Peczenik vill bygga in i rättssäkerhetsbegreppet har enligt mig vissa likheter med det Axberger betecknar rättsskydd: medborgarens skydd gentemot kränkningar av den egna rättssfären.⁸⁹

83 Axberger a.a. s. 182-186, 191.

84 Sterzel, 2012, s. 74.

85 Zila, SvJT 1990, s. 200-300, 305.

86 Peczenik, 1995, s. 92.

87 Peczenik, a.a. s. 97.

88 Jareborg, 1992, s. 90.

89 Axberger, BRÅ forskning 1988:3, s. 177-180.

De statliga utredarna i Eko-kommissionen under 80-talet och regeringen i det sammanhanget använde ett utökat rättssäkerhetsbegrepp. Regeringen tolkade det materiella rättssäkerhetsbegreppet som innebärande materiell rättvisa i det enskilda fallet, kanske också garantier för skydd av de rättigheter som lagstiftningen ger den enskilde. Regeringen konkluderade dock att den materiella rättssäkerhetens komponenter ofta benämns som intresset av rättsskydd, rättstrygghet eller effektivitet.⁹⁰ Som nämnts ovan såg Justitieutskottet mer restriktivt på frågan. Det var utskottsbetänkandets version som antogs vid riksdagens omröstning.⁹¹

Den allmänna uppfattningen om rättssäkerhetsbegreppet idag, ca 30 år efter utskottsbetänkandet från 1984/85, förefaller enligt mig vara delad. När Advokatsamfundets generalsekreterare Anne Ramberg beskrev rättssäkerhetsbegreppet i en artikel i Svensk Juristtidning 2007, lyfte hon fram skyddet för mänskliga rättigheter som en viktig komponent. Hon nämnde raslagarna i Tredje Riket som ett exempel på överträdelse av rättssäkerhetens krav och återknöt följaktligen till det så kallade ”Hitlerargumentet”.⁹² Doktoranden i rättshistoria Adam Croon har bemött Ramberg och ställt sig negativ till ökade krav på materiell rättssäkerhet. En ytterligare betoning av materiell rättssäkerhet skulle enligt Croon bidra till försämrade förutsebarhet. Man får förstå honom som en förespråkare av formell rättssäkerhet framför materiell, för fall då idealen är oförenliga.⁹³ I SOU 2014:14 ”Effektiv och rättssäker PBL-överprövning”, där rättssäkerhetsbegreppet utvecklas något, skriver utredaren att rättssäkerhet handlar om att den enskilde ska vara skyddad från övergrepp från såväl andra medborgare som från staten. Utredaren tar upp krav på full bevisning, likvärdighet i tillämpningen av lag, krav på tydlig lag och skydd för mänskliga rättigheter som viktiga komponenter.⁹⁴ Utredarens bild av rättssäkerhet omfattar alltså även det som har benämnts rättstrygghet, d.v.s. skydd från brott, och rättsskydd vilket innebär frihet från statliga övergrepp.

Oenighet råder kring vad rättssäkerhet exakt innebär. Enighet råder om att likhet inför lagen och förutsebarhet är viktiga komponenter. Min personliga uppfattning är att rättssäkerhetsbegreppets skärpa gynnas av en snäv definition. Förutsebarhet och likhet

90 Prop. 1984/85:32, s. 36-37.

91 Melander, Samuelsson, 2003, s. 44-45.

92 Ramberg, SvJT 2007, s. 154.

93 Croon, JP 2/2010, s. 279-281.

94 SOU 2014:14, s. 58.

inför lagen är viktiga komponenter men eftersom rättssäkerhetsprincipen är något mer än legalitet vill jag i enlighet med Axberger inkludera vikten av tydliga formella förfaranderegler vid vålds- eller tvångsutövning, krav på stark bevisning och oskuldspresumtion. Skydd från brottslighet och sörjande för mänskliga rättigheter bör benämnas rättstrygghet och rättsskydd, hellre än rättssäkerhet.

4 Djurskyddslagens utformning

4.1 Djurförbudet

4.1.1 Allmänt om djurförbud

Följande avsnitt analyserar djurförbudets utformning i lag och förutsättningarna för meddelande av förbud enligt djurskyddslagen 29 § p. 5. Relevanta förarbetsuttalanden återges och en nordisk komparation används för att skapa perspektiv på den svenska regleringen. Jag har valt att endast ta upp förutsättningarna för meddelande av djurförbud enligt förbudsparagrafens punkt 5. Bakgrunden till detta är att det, som visas nedan, framförallt är punkterna 4 och 5 som är problematiska. Punkt 4 har dock en mycket enkel utformning och jag har därför valt att gällande utformningen framförallt redogöra för punkten 5.

4.1.1.1 Utformning och konsekvenser

Djurskyddslagen 29 §

Länsstyrelsen ska meddela förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur för den som

- 1. Inte följer ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat enligt 26 § och som 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*
- 5. Vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36, 36 a eller 36 c § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §*

Förbud ska inte meddelas, om det är uppenbart att ett upprepande inte kommer att inträffa.

Djurförbudet kan gälla ett djur eller alla djurslag och kan vara tidsbegränsat eller gälla tillsvidare. Djurförbudet är inte fakultativt utan ska meddelas i samtliga fall där någon av punkterna 1 till 5 är uppfylld. Undantaget för fall där det är uppenbart att upprepande

inte kommer att ske är förbehållet fall då en försummelse ”utan tvekan framstår som en ren engångsföreteelse”⁹⁵. Någon närmare information om hur förbudet ska konstrueras under olika omständigheter finns varken i lag, förordning eller Jordbruksverkets föreskrifter utan i allmänna råd.⁹⁶ En person med generellt djurförbud får varken äga eller sköta, mata, rasta eller passa något djur överhuvudtaget. Beslut om djurförbud enligt 29 § gäller enligt 74 § djurskyddsförordningen omedelbart. Jordbruksverket rekommenderar att den som fått djurförbud tillsvidare ska få möjlighet att ompröva beslutet hos länsstyrelsen om förutsättningarna för beslutet har ändrats. Under vilka förutsättningar ett förbud kan upphävas framgår inte.⁹⁷ Antalet beslutade djurförbud per år har ökat under 2000-talet. Enligt Jordbruksverkets statistik om djurförbud meddelade länsstyrelserna 181 förbud under år 2009, en siffra som ökat till 219 förbud år 2014. Totalt meddelades 1 236 förbud under åren 2009-2014.⁹⁸ Under 2014 inkom totalt 81 ansökningar om omprövning av djurförbud, 22 förbud upphävdes efter omprövning.⁹⁹

Konsekvenserna för den som meddelas djurförbud kan för en yrkesmässig djurhållare liknas vid ett näringsförbud.¹⁰⁰ Förbudet får ekonomiska konsekvenser, särskilt för den yrkesmässige djurhållaren eftersom samtliga djur måste avyttras som följd. Ett exempel på detta kan hämtas från Kammarrätten i Göteborg. I målet genomförde djurägaren en omfattande ombyggnation av stallbyggnader till en kostnad av 2,5 miljoner kr. På grund av omständigheter framförallt under ombyggnationen meddelades han ett djurförbud vilket resulterade i förlust av investering, föräldrahem och levebröd. Inga allvarliga avvikelser i fråga om djurhälsa var konstaterade.¹⁰¹

4.1.1.2 Förutsättningarna för förbud enligt 29 § p. 5

Djurförbud ska enligt 29 § p. 5 meddelas djurägaren då han eller hon mer än en gång underlåtit att följa beslut om föreläggande eller förbud som behövs för att säkra efterlevnaden av lag, föreskrift eller beslut som meddelats med stöd av djurskyddslagen. Beslutet behöver inte vara av väsentlig betydelse ur djurskyddssynpunkt. Enligt

95 Prop. 2001/02:93, s. 21.

96 Jordbruksverket, 7/4 2009.

97 Jordbruksverket, a.a. s. 28, SOU 2011:75, s. 723.

98 Jordbruksverket, Statistik över djurskyddskontroller, Jordbruksverket, 27/5 2014, s. 9.

99 Jordbruksverket, Redovisning av länsstyrelsernas djurskyddskontrollarbete under 2014, tabell 2 ”Sammanställning av kontrollverksamheten och kontrollekvivalenter år 2013 och 2014”.

100 Ds 2008:57, s. 34.

101 KamR i Göteborg, mål nr 4164-11, FR i Karlstad, mål nr 135-11.

Jordbruksverkets vägledningsdokument och RÅ 2009 ref. 75 bör det krävas tre beslut innan djurförbud utreds. I vägledningen understryks att även förelägganden och förbud som avser företeelser som inte är av allvarlig art ska räknas in. Föreläggandena måste följaktligen inte röra något som omedelbart inverkar på djurens hälsotillstånd. Om djurhållaren har åtgärdat de faktiska omständigheter som föranledde föreläggandet eller förbudet saknar betydelse för bedömningen.¹⁰² Enligt motiven är det djurägarens personliga egenskaper och lämplighet som anses brista då han eller hon underlåtit att följa ett antal förelägganden.¹⁰³ Jordbruksverket rekommenderar att beslut som ligger upp till tio år tillbaka i tiden beaktas inför en utredning om djurförbud.¹⁰⁴

4.1.1.3 Djurförbudet i förarbetena

I förarbetena till nuvarande djurskyddslagen från 1988 liksom i förarbetena till gamla djurskyddslagen från 1944 kommenteras djurförbudets verkningar för den enskilde. Båda texterna understryker att ett djurförbud endast får tillgripas i särskilt kvalificerade fall, med hänsyn till de avsevärda verkningar för den drabbades försörjningsmöjligheter och även i övrigt som ett förbud innebär.¹⁰⁵ Djurförbud kunde efter införandet av lagen 1988 meddelas i tre olika fall: misshandel av djur, allvarlig försummelse av vård eller tillsyn, underlåtenhet att följa beslut som är av väsentlig betydelse ur djurskyddssynpunkt. Nuvarande punkterna fyra och fem fanns inte. Mot bakgrund av ett allmänt missnöje med tillämpningen av djurförbudet skärptes förbudsparagrafen år 1992 på så sätt att den gjordes tvingande. På grund av förbudets långtgående och ingripande effekter bibehöll man i propositionen ståndpunkten att det endast kunde komma ifråga i fall då djurhållaren på ett allvarligt sätt brustit i sina skyldigheter. Någon ändring i detta avseende föreslogs därför inte.¹⁰⁶ Dessa resonemang om proportionalitet mellan orsak till ingripandet och konsekvenserna för den enskilde djurägaren saknades helt då förbudsparagrafen ändrades till nuvarande version. Nuvarande punkterna 4 och 5 införs 2002 och samtidigt skärps undantagsbestämmelsen genom att rekvisitet ”uppenbart” införs. Propositionen förklarar skärpningen med att den som får upprepade förelägganden för bristande efterlevnad av lag eller föreskrift oberoende av förseelsernas svårighetsgrad måste anses ha visat en påtaglig brist på respekt för djuren,

¹⁰² Jordbruksverket, 7/4 2009, s. 26.

¹⁰³ Prop. 2001/02:93, s. 21.

¹⁰⁴ Jordbruksverket, 7/4 2009, s. 26.

¹⁰⁵ Prop. 1968:170, s. 21, prop. 1987/88:93, s. 68.

¹⁰⁶ NJA II 1992, s. 197-98, prop. 1991/92:173, 1992/93:JoU1.

vilket motiverar ett förbud.¹⁰⁷ Konsekvenserna kommenteras med att de små företag som har en god djurhållning torde välkomna ändringarna, eftersom djurskyddet stärks och företagets trovärdighet därmed ökar.¹⁰⁸

Ordet proportionalitet nämns överhuvudtaget inte i propositionen från 2002. Det står att det, med hänsyn till att ett förbud att hålla djur är en i hög grad ingripande åtgärd, i och för sig är naturligt att det görs en försiktig bedömning när det gäller att avgöra om ett förbud skall meddelas. Enligt propositionen bör man genom 26 § djurskyddslagen istället begränsa djurhållningen i fall där det är tillräckligt.¹⁰⁹ Uttalandet har en otydlig verklighetsförankring. Förbudsparagrafen är nämligen som tidigare sagts inte fakultativ utan tvingande; om förutsättningarna är uppfyllda kan en tjänsteman inte välja mellan djurförbud och någon annan sanktion utan måste meddela förbud. Undantaget från detta är som sagt ifall det är uppenbart att upprepande inte kommer att ske. Att inte kommentera konsekvenserna för de enskilda med mer än att små företag skulle ta emot lagändringen med tacksamhet, ger mot bakgrund av uttalandena i de äldre förarbetena ett märkligt intryck. Intrycket förstärks om man beaktar de konsekvenser ett djurförbud innebär för en djurägare, att det inte spelar någon roll för förbudsutredningen om du åtgärdar din försummelse och att djurskyddslagen med föreskrifter är ett mycket detaljerat regelverk som samtidigt kräver subjektiv bedömning.

4.1.1.4 Nordisk utblick – djurförbud i våra grannländer

Det finns vissa skillnader i sättet att reglera djurförbud i Norden. I Finland regleras djurförbud i strafflagen under rubriken brott mot allmän ordning och förbudet meddelas av domstol.¹¹⁰ Förbudet ska meddelas endast vid grova djurskyddsbrott, och även i sådana fall finns möjlighet att avstå från ett förbud om det finns tungt vägande skäl. Detta är ett exempel på en föreskriven proportionalitetsbedömning. I andra fall är djurförbudet fakultativt d.v.s. det kan men måste inte meddelas. I Norge kan Mattilsynet, motsvarigheten till Svenska Livsmedelsverket och Jordbruksverket, meddela djurförbud.¹¹¹ Förbudet kan meddelas den som underlåter att följa betydelsefulla förelägganden eller grovt eller upprepade gånger överträder

107 Prop. 2001/02:93, s. 21.

108 A.prop. s. 25.

109 A.prop. s. 20-21.

110 Strafflagen 19.12.1889/39 17 kap. 23 § (14.1.2011/14).

111 LOV-2009-06-19-97 Lov om dyrevelferd § 33.

bestämmelser som meddelats genom lagen. Även den norska regleringen är fakultativ.

I Danmark finns som i övriga nordiska länder möjlighet att meddela djurförbud. Förbudet kan meddelas den som döms för grov eller upprepad överträdelse av djurhållningslagens regler, som misshandlat eller annars behandlat djur på ett grovt oansvarigt eller vid upprepade tillfällen oansvarigt sätt.¹¹² Förbud meddelas av domstol i samband med en dom, inte av enskilda inspektörer. Förbudet är inte en tvingande påföljd utan kan meddelas, vilket innebär att domstolen kan välja att inte meddela förbudet. Danska livsmedelsverket kommenterar möjligheten att meddela djurförbud till den som upprepade gånger bryter mot lagen med att denna möjlighet är viktig ur smittskyddssynpunkt, i fall då enskilda vägrar följa lagen.¹¹³

I den isländska djurvälståndslagen regleras djurförbud i kapitlet om administration och straff.¹¹⁴ En myndighet kan enligt 10 kap. 39 och 44 §§ meddela ett tillfälligt djurförbud om det är nödvändigt för att förhindra vanvård av djur. Förbudet gäller tills dess förbättringar gjorts eller domstol avgjort fallet. Om en djurägare gjort sig skyldig till grova eller upprepade överträdelser av djurskyddslagen eller uppenbarligen saknar förmåga att ta hand om djur, kan en domstol meddela djurförbud tillsvidare eller för viss tid. Förbudsparagraferna i den isländska lagen är fakultativa.

Av den korta jämförelsen framgår att inget annat land i Norden än Sverige har en tvingande djurförbudsparagraf. När paragrafen gjordes tvingande i Sverige 1992 hade den en annan lydelse. Paragrafens tre första punkter var de enda, d.v.s. förbud vid bristande följsamhet av beslut av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, allvarlig försummelse av vård av djur samt misshandel av djur. Undantagsbestämmelsen infördes samtidigt år 1992 och var då mer generös, undantag skulle göras om det kunde antas att ett upprepande inte skulle ske. Vidare anslöt sig propositionen som sagts till gamla uttalanden om djurförbudets ingripande natur i förhållande till den enskilde och vikten av att djurförbudet tillämpades endast i kvalificerade fall. Anledningen till förändringen 1992 var den dåvarande tillämpningen där meddelande av förbud förutsatte att fortsatt vanvård kunde befaras och att rättelse på annan väg var utsiktslös. Enligt propositionen

¹¹² Lov om hold av dyr § 69 LBK nr 466 af 15/05/2014, Dyreværnsloven 8 kap. 29 § LBK nr 473 af 15/05/2014.

¹¹³ The Danish Veterinary and Food Administration, Case no 2015-15-113-03515, 30/3-2015.

¹¹⁴ Lög um velferð dýra 2013 nr. 55 8. apríl.

var det mer ändamålsenligt och i linje med det allmänna rättsmedvetandet att vända på resonemanget genom att göra förbudet tvingande och införa ett undantag.¹¹⁵ Det kan konstateras att paragrafen sedan 1992 har utvecklats på ett sätt som gör att dess tvingande natur särskiljer den vid en nordisk komparation.

4.1.2 Djurförbudets problematik

I tre följande underavsnitt lyfts konsekvenser av djurförbudets utformning fram. Det första avsnittet behandlar näringsfriheten, huruvida den inskränks på ett rimligt sätt och huruvida proportionalitetsprincipen bör få genomslag i sammanhanget eller inte. Det andra avsnittet tar upp utvecklingen av djurförbudsparagrafens undantagsbestämmelse i praxis. Det tredje avsnittet diskuterar gällande förarbetsuttalanden och dess negativa effekt på möjligheten att beakta förändrade omständigheter samt på tillämpningen av förbudsparagrafens undantagsbestämmelse.

4.1.2.1 Näringsfrihet och äganderätt

Enligt RF 2 kap. 17 § får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen. Vad som är ett angeläget allmänt intresse kommenteras i grundlagens förarbeten på så vis att man anger det som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle som riktpunkt. I en exemplifiering av tillåtna hänsyn vid begränsning av närings- och yrkesfriheten nämns sådant som ur allmän utgångspunkt bedöms som angeläget av hänsyn till miljö, säkerhet, utbildning och andra liknande intressen.¹¹⁶ Djurskyddshänsyn torde utgöra ett angeläget allmänt intresse för att begränsa de aktuella friheterna just när det gäller djurhållning. Intrånget ter sig därför vid en första betraktelse motiverat. När djurförbud har meddelats på grund av upprepade förelägganden med stöd av punkt 5 är det min åsikt att förhållandet ändras. Länsstyrelsen i Värmlands län har i ett mål i kammarrätten uttalat att ”Upprepande förelägganden är ett hinder i sig mot att inneha djur, bristerna behöver inte vara så allvarliga. Det som gör att man inte är lämplig som djurhållare är att man får upprepade förelägganden.” och ”Att djuren varit lidande är inte ett krav för att meddela djurförbud.”¹¹⁷ Länsstyrelsens uttalanden är inte unika för det specifika fallet utan är ett

115 Prop. 1991/92:173, s. 2, 19-20.

116 Prop. 1993/94:117, s. 51, 59.

117 KamR i Göteborg, mål nr 7206-12, s. 2-3.

exempel på hur djurförbudet enligt 29 § p 5 i praktiken är tänkt att fungera vilket framgår av bland annat Jordbruksverkets vägledande dokument. Enligt vägledningen ska även förseelser av inte så allvarlig art räknas in, åtgärdande i efterhand spelar ingen roll.¹¹⁸ Djurskyddslagens syfte är att förebygga onödigt djurlidande.¹¹⁹ Förnuftet säger att en slutsats om en individs olämplighet som djurägare bör relateras till djurens välfärd på något sätt och att ett antal försummade förelägganden kan ha andra orsaker än djurägarens likgiltighet inför djuren. I proposition 2001/02:93 står det dock mycket tydligt att just de försummade föreläggandena, oavsett svårighetsgrad, är det som gör en individ olämplig och motiverar djurförbud.¹²⁰ Ingreppet i den enskildes näringsfrihet verkar därför i dessa fall motiveras av att djurägaren har meddelats upprepade förelägganden. Jag har svårt att se att det skulle utgöra ett angeläget allmänt intresse att markera att en djurägare har fått fler än tre förelägganden. Min slutsats är att uttalandet i propositionen därför öppnar upp för en grundlagsstridig begränsning av näringsfriheten. Min uppfattning har visst stöd i regeringens probleminventering från 2009 inför utredningen om en ny djurskyddslag. Regeringen konstaterade att konsekvenserna av ingripandet mot den enskilde inte alltid står i proportion till förseelsen då förbud meddelas regelmässigt efter det tredje föreläggandet enligt 29 § p. 5.¹²¹

Proportionalitetsprincipen ska enligt Jordbruksverkets vägledning beaktas vid tillämpningen av djurskyddslagen. De nackdelar ett beslut medför för en enskild måste enligt vägledningen uppvägas av nyttan för det allmänna.¹²² I avsnittet om djurförbud skriver Jordbruksverket att ett förbud i vissa fall kan få oproportionerliga konsekvenser för den enskilde. Detta får dock, enligt samma vägledning, inte påverka bedömningen av huruvida personen ska beläggas med förbud eller inte. Den enda bedömning som ska göras är av huruvida det är uppenbart att ett upprepande inte kommer att inträffa.¹²³ Min tolkning av vägledningen är att proportionalitetsprincipen enligt Jordbruksverket inte gäller i ärenden om djurförbud. Jordbruksverkets inställning tycks strida mot proportionalitetsprincipens allmänt erkända giltighet inom förvaltningsrätten.¹²⁴ En komplicerande faktor är att regeringsformen i 2 kap. 21 § inte nämner näringsfriheten

118 Jordbruksverket, 7/4 2009, s. 26.

119 Prop. 1987/88:93, s. 14.

120 Prop. 2001/02:93, s. 21.

121 Dir 2009:57, s. 9-10.

122 Jordbruksverket, 7/4 2009, s. 15-16.

123 Jordbruksverket, a.a. s. 27

124 Strömberg, 2011, s. 72, Helmius, 2012, s. 133-134.

som en av de rättigheter för vilka proportionalitetsavvägningar ska göras vid ingrepp.¹²⁵ Förarbetena kommenterar inte detta i detalj men man får förstå att behovet av att göra inskränkningar i näringsfriheten av hänsyn till säkerhets-, hälsovårds-, arbetarskydds-, ordningssynpunkt eller för att tillgodose krav på särskilda kvalifikationer, har motiverat en annorlunda reglering av just näringsfriheten.¹²⁶ Äganderätten, som är aktuell då djurförbudet resulterar i ett krav på avyttring av djur, omfattas inte heller av 2 kap. 21 §. Min mening är att proportionalitetsprincipen bör anses tillämplig i djurförbudsärenden, mot bakgrund av principens allmänt erkända giltighet i förvaltningsrättsliga sammanhang samt på grund av ingreppets sanktionsliknande karaktär och betydande konsekvenser för den enskilde. En jämförelse kan göras med polisens verksamhet i vilken proportionalitet alltid ska iakttagas.¹²⁷ Polisen är den myndighet som sköter det praktiska omhändertagandet av djur efter bland annat ett beslut om djurförbud. Enligt mig framstår systemet som bristande i enhetlighet ifall proportionalitet ska iakttagas av den myndighet som sköter en del av ärendet men inte av den myndighet som sköter en annan del. Min slutsats är att proportionalitetsprincipen gäller i sammanhanget. Slutsatsen har stöd i Regeringsrättens (numera Högsta förvaltningsdomstolens) rimlighetsresonemang i RÅ 2009 ref. 75. Jordbruksverkets vägledning i frågan förtjänar därför kritik, den riskerar bidra till en tillämpning av djurförbudet i strid mot principen om proportionalitet.

Det kan ifrågasättas hur djurförbudets ingrepp i grundläggande rättigheter förhåller sig till proportionalitetsprincipen. Äganderätten stadgas i regeringsformen 2 kap. 15 § och i EKMR tilläggsprotokoll 1 art. 1. Som framgår ovan får en person med djurförbud inte äga djur, ett beslut om djurförbud innebär därför även i praktiken ett tvång att avyttra de djur som omfattas av förbudet. Förbudet medför därmed ett ingrepp i äganderätten. Regeringsrätten har i RÅ 1996 ref. 40, RÅ 1996 ref. 44 och RÅ 1996 ref. 56 underkänt statliga ingrepp i äganderätten som stridande mot proportionalitetsprincipen. Målen rörde rätt till skogsmark vid utvidgning av naturreservat, dispens från strandskydd samt rätt till skogsplantering på olönsam jordbruksmark. Det framgår av Regeringsrättens resonemang att det finns intressen som talar för en inskränkning av den enskildes rätt till sin egendom. Rätten finner dock vid en sammanlagd bedömning att detta intresse

125 Helmius, a.a. s. 134.

126 Prop. 1993/94:117, s. 20-21.

127 Polislagen (1984:387) 8 §, prop. 1983/84:111, s. 78.

inte uppväger det intrång ingreppet innebär för den enskilde. Som framgått ovan i detta avsnitt ska djurförbud enligt punkten 5 meddelas då en djurägare underlåtit att följa tre eller fler förelägganden eftersom djurägaren därmed anses olämplig. Jag vill ifrågasätta om intresset av djurägares följsamhet vid förelägganden väger tyngre än det ingrepp i djurägarens äganderätt som ett djurförbud innebär. Ett grundlagsskyddat intresse som äganderätten har en status som skyddsvärt. Intressebalansen blir särskilt tveksam ifall föreläggandena ifråga inte har rört något som direkt påverkat djurens mående, samt då djurhälsan genomgående varit god. Karin Åhman har skrivit att proportionalitetsprincipen bör ges ökad betydelse i ärenden där äganderätten kommer i konflikt med andra värden, som ett verktyg för att nå mer tillfredställande resultat.¹²⁸ Jag delar hennes slutsats.

4.1.2.2 RÅ 2009 ref. 75 i motivens gränsland

Regeringsrätten har behandlat förutsättningarna för djurförbud i RÅ 2009 ref. 75, där omständigheterna var följande.¹²⁹ Länsstyrelsen beslutade den 7 juli 2006 att djurägaren KL från och med den 6 oktober 2006 var förbjuden att inneha nötkreatur. Innan denna tidpunkt var KL även skyldig att göra sig av med samtliga nötkreatur. Beslutet fattades enligt djurskyddslagen 2 och 26 §§ och 29 § p. 5. Bakgrunden var att KL vid tre tillfällen fått förelägganden om att ge sina nötkreatur tillgång till ligghall och i samtliga fall underlåtit att följa föreläggandet i rätt tid. KL invände att ligghallarna alltid funnits. Han hade vid ett tillfälle avvaktat med att flytta djuren till hagarna med ligghall eftersom han väntat på att marken skulle hårdna, så att lastbilarna lättare kunde framföras. Vid ett annat tillfälle inväntade han en omfattande ombyggnation innan djuren kunde flyttas till ligghallarna och han underlät därför att följa föreläggandet i rätt tid. KL invände att hans djur alltid haft tillgång till naturligt vindskydd och att djuren är utgångsdjur som är rustade för att klara flera minusgrader. När det sista föreläggandet kom år 2005 var han hårt pressad på grund av hustruns cancer för vilken han vårdade henne fram till hennes bortgång senare samma år. Enligt KL innebar länsstyrelsens beslut ett yrkesförbud. En ny ligghall var vid tidpunkten för prövningen byggd till en kostnad av 250 000 kr. KL hade arbetat med nötkreatur i 25 år utan att brista i djuromsorg, djuren var vid utmärkt hälsotillstånd även under den tid föreläggandena

¹²⁸ Åhman, 2009, s. 131-142.

¹²⁹ Samtliga omständigheter framgår inte i referatet RÅ 2009 ref. 75 utan av det fullständiga dokumentet: Regeringsrättens dom den 13 oktober 2009 i mål nr 7005-08.

meddelades. Situationen med den svåra sjukdomen i familjen var enligt KL extrem, djurförbudsparagrafens undantag borde därför vara tillämpligt. Den i målet sakkunniga veterinären yttrade: ”Djurägaren verkar förstå allvaret med de överträdelser som har skett avseende djurskyddslagstiftningen.” Veterinären konstaterade vidare att djuren var vid god hälsa och fyllde en stor funktion för upprätthållandet av det öppna landskapet.

Länsrätten fastställde länsstyrelsens beslut eftersom djurförbud enligt lagen ska meddelas då en djurägare har brutit mot ett flertal förelägganden, då det inte är uppenbart att det inte kommer att ske igen. KL hade varit föremål för tre förelägganden avseende samma sak varför det inte kunde vara uppenbart att det inte skulle ske igen. KL överklagade domen till kammarrätten. Kammarrätten förklarade att länsstyrelsens beslut var i enlighet med lagens ordalydelse oaktat att djuren under hela tiden mått bra. Rätten fann det dock uppenbart att en överträdelse inte skulle ske igen, med tanke på den tid som förflutit sedan det senaste föreläggandet, förbudets långtgående verkningar och att KL nu uppfört ny ligghall. Djurförbudet upphävdes. Länsstyrelsen överklagade domen till Regeringsrätten eftersom undantaget enligt länsstyrelsen inte var tillämpligt. Länsstyrelsen menade att det inte ”helt klart varit fråga om en engångsföreteelse” vilket föreskrivs i förarbetena. Regeringsrätten avgjorde att länsstyrelsens ursprungliga beslut var lagenligt vid tidpunkten för dess fattande. Då fyra år gått sedan det senaste föreläggandet och ingen anmärkning riktats mot KL sedan dess samt då KL uppfört en ny ligghall till en stor kostnad och med hänsyn till djurförbudets ingripande natur, ansåg Regeringsrätten emellertid att undantagsbestämmelsen var tillämplig. Länsstyrelsens överklagande avslogs.

Jag menar att Regeringsrätten genom sitt avgörande RÅ 2009 ref. 75 har vidgat utrymmet för undantagsbestämmelsen för djurförbud utanför motivens ramar. Det tydliggörs av förarbetena till införandet av paragrafens punkt 4 och 5, då även undantagsbestämmelsens uppenbarhetsrekvisit infördes.¹³⁰ I motiven sägs följande om djurförbudets tillämpningsområde. Texten är ett utdrag ur proposition 2001/02:93 s. 21.

Det är inte heller ovanligt att tillsynsmyndigheterna gång på gång tvingas ge samma djurhållare förelägganden. Oberoende av förseelsernas svårighetsgrad måste sådana personer anses ha visat en påtaglig brist på respekt för djuren. Risken för att

¹³⁰ Prop. 2001/02:93, s. 6.

en sådan person kommer att göra sig skyldig till liknande gärningar på nytt är typiskt sett stor. I fortsättningen bör därför även upprepade brott mot djurskyddslagstiftningen och upprepade överträdelser av förelägganden leda till ett förbud att hålla djur.

I frågan om undantagsbestämmelsens uppenbarhetsrekvisit skrivs följande.

Omständigheterna skall vara sådana att det finns en logisk förklaring till det inträffade och att det inträffade utan tvekan framstår som en ren engångsföreteelse. Så kan t.ex. vara fallet när en person på grund av svår sjukdom under en kort tid brustit i sin hantering av djur.

Enligt domstolen i RÅ 2009 ref. 75 var djurförbudet korrekt då det meddelades i juli 2006, men vid tiden för prövningen i Regeringsrätten såg situationen annorlunda ut. Domstolens resonemang handlade om att fyra år förflutit sedan det senaste föreläggandet utfärdades, att KL under denna tid uppfört en ny ligghall till en tämligen hög kostnad samt att KL under dessa fyra år tid fullgjort sina skyldigheter enligt djurskyddslagen. Mot denna bakgrund gjorde Regeringsrätten bedömningen att det vid prövningstillfället saknades tillräckliga skäl för en så ingripande åtgärd som ett djurförbud. Regeringsrättens formulering om tillräckliga skäl för den ingripande åtgärden visar på en proportionalitetsavvägning.

Om jag prövar omständigheterna i RÅ 2009 ref. 75 mot förarbetsuttalandena framstår situationen knappast som en avsedd undantagssituation. Det saknas en logisk förklaring till att KL var tvungen att tre gånger underlåta att i tid ge sina djur tillgång till ligghall. Han kunde ha byggt en ny ligghall i den hage som saknade sådan direkt efter första föreläggandet. Visserligen gick det sedan fyra år av klanderfri djurhållning men de tre försummade föreläggandena mellan 2003-2005 framstår ändå inte som ”en ren engångsföreteelse”. Det hade inte att göra med någon kortare tid av allvarlig sjukdom eller liknande hos KL. Enligt propositionen har en sådan person som KL visat en påtaglig brist på respekt för djuren, risken för att en sådan person kommer att göra sig skyldig till liknande gärningar på nytt är enligt propositionen typiskt sett stor. Regeringsrättens avgörande har påverkat tillämpningen av djurförbudet. I Kammarrättens i Göteborg dom den 17 september 2013 i mål nr 7206-12 tar samtliga parter och rätten upp avgörandet. Den enskilde som överklagat ett beslut om djurförbud tar stöd i RÅ 2009 ref. 75 och får rätt i Kammarrätten. Förvaltningsrätten i Stockholm

tar upp RÅ 2009 ref. 75 i dom den 28 oktober 2011 i mål nr 9654-11. Förvaltningsrätten tar stöd i avgörandet när den argumenterar att ett djurförbud skulle innebära en alltför ingripande åtgärd, och bifaller djurägarens överklagan av djurförbudsbeslutet. Djurägare tar i flera fall upp avgörandet i RÅ 2009 ref. 75 som stöd för sin sak.¹³¹

I det kommittédirektiv som föregick utredningen om en ny djurskyddslag skrev regeringen att djurförbudsparagrafen behövde en översyn. Paragrafen hade enligt regeringen fått ”oönskade konsekvenser” bestående i bristande proportionalitet vid tillämpningen av punkt 5.¹³² Utredaren lämnade ett förslag på ett förändrat undantagsrekvisit från ”uppenbart” till ”sannolikt” och ställde som rekvisit för djurförbud efter upprepade förelägganden att förbudet skulle vara befogat ur djurskyddssynpunkt. Förbudet skulle enligt förslaget fortfarande vara obligatoriskt.¹³³ Ingenting av detta genomfördes. Det är svårt att komma till någon annan slutsats än att regeringen med sin hantering av utredningen medvetet avstod från att bidra till ökad proportionalitet i tillämpningen av djurförbudet. Det framstår som att regeringen har lämnat till domstolsväsendet att tänja på gränserna för att åstadkomma proportionalitet, i tillämpningen av en lagstiftning som i denna bemärkelse inte håller måttet.

4.1.2.3 Omöjliga undantag

Djurförbud har verkan över lång tid, omständigheterna kring en djurägare kan under denna tid komma att förändras väsentligt. Det finns olika sätt att handskas med en sådan situation. Mot bakgrund av relevanta förarbetsuttalanden är det inte självklart hur länsstyrelserna ska hantera förändringen.

Det förhållandet, att en pågående prövning hindrar nya prövningar om samma sak från att tas upp i rätten, brukar beskrivas med att den pågående prövningen har litispensverkan.¹³⁴ Litispens betyder ungefär ”anhängig rättegång”.¹³⁵ Huvudregeln om en pågående prövnings litispensverkan gäller inte fullt ut i förvaltningsrättsliga mål. Undantaget består i att den beslutande myndigheten enligt

131 KamR i Sundsvall, mål nr 2060-13, FR i Karlstad, mål nr 194-11, FR i Jönköping, mål nr 5269-12,

FR i Jönköping, mål nr 734-14.

132 Dir 2009:57, s. 9-10.

133 SOU 2011:75, s. 61.

134 Ragnemalm, FT 1974, s. 82.

135 Strömberg, 2011, s. 79.

förvaltningslagen 27 § är skyldig att ompröva ett överklagat beslut, om beslutet är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning. Skyldigheten gäller om ändringen kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part, förutsatt att myndigheten har kvar tillräckliga handlingar och inte har lämnat över dessa till överinstansen. Skyldigheten förutsätter att det aktuella beslutet inte har negativ rättskraft. Ett förvaltningsrättsligt beslut har negativ rättskraft om det inte är möjligt att fatta ett nytt beslut som i sak ändrar det tidigare. Gynnande beslut har denna verkan, i övrigt är förvaltningsbeslut med negativ rättskraft förhållandevis sällsynta.¹³⁶ Även redan verkställda beslut om avlivning eller försäljning av ett djur kan överklagas, det är därför inte orimligt att anta att skyldigheten att ompröva även omfattar denna typ av irreparabla beslut.¹³⁷ Omprövning ska kunna ske för att beakta nya omständigheter och för att spara samhällets resurser genom att undvika onödig domstolsprocess. I propositionen bakom den lag genom vilken omprövning enligt 27 § blev en skyldighet för myndigheter uttalades att ändring genom omprövning bör aktualiseras då nya omständigheter får förutsättningarna för ett beslut att brista.¹³⁸ Det är svårt att se att nya omständigheter annat än i undantagsfall skulle kunna få ett redan fattat beslut att framstå som uppenbart oriktigt. Förändringar över tid kan dock medföra att grunderna för beslutet inte längre föreligger. Situationen kan då kräva ett nytt beslut som upphäver det gamla. Enskilda har därför möjlighet att få sitt djurförbud omprövat hos länsstyrelsen, en omprövning utan direkt samband med förvaltningslagen 27 §.¹³⁹ Enligt äldre och fortfarande giltiga förarbetsuttalanden ska ett djurförbud på detta sätt kunna upphävas om ändrade förhållanden ger skäl därtill.¹⁴⁰ Följande fyra fall illustrerar länsstyrelsernas hantering av förändrade omständigheter i fråga om djurförbud. RÅ 2009 ref. 75, som analyserats ovan, utgör ytterligare ett exempel.

KamR i Jönköping, dom den 2 december 2009 i mål nr 1367-09

Kammarrätten i Jönköping avslag den 2 december 2009 en överklagan från Länsstyrelsen i Örebro län, gällande länsrättens bifall till ett överklagat djurförbud.

136 Strömberg, a.a. s. 76-77.

137 RÅ 1991 ref. 58.

138 Prop. 1985/86:80, s. 38, 41.

139 Jordbruksverket, 7/4 2009 s. 28, SOU 2011:75, s. 723.

140 Prop. 1968:170, s 22.

Djurförbudet hade meddelats efter att djurägaren dömts för djurplågeri och händelsen var följande. Djurägaren hade haft ett antal får på bete och vid länsstyrelsens inspektion verkade ett lamm ha problem med ögat. Det hade inte upptäckts tidigare trots daglig tillsyn. Åtgärder för att fånga in lammet genom fångstgrindar och lockmat påbörjades. Då djuren varit på bete hela sommaren var de skygga, och lammet fångades in först efter en vecka. Dagen innan själva infångandet hade fotografier framkallats som visade att ett horn vuxit in i lammets öga. Förloppet hade varit mycket smärtsamt för djuret. Lammet avlivades samma dag som infångandet. Djurägaren dömdes den 30 september 2008 för djurplågeri då han genom grov oaktsamhet orsakat lammet onödigt lidande genom att ta alltför lång tid på sig med infångandet. Vid tidpunkten för kammarrättens prövning av djurförbudsbeslutet hade djurägaren avlägsnat alla hornbärande får ur besättningen samt förbättrat tillsynen. Under de två år som förflutit sedan gärningstillfället hade djurägaren fullgjort sina skyldigheter enligt djurskyddslagen, även före gärningstillfället var djurhållningen utan anmärkning. Mot denna bakgrund och då inväxande horn enligt kammarrätten är en mycket ovanlig företeelse, ansågs djurförbudsparagrafens undantagsbestämmelse vara tillämplig.

Länsstyrelsen Uppsala län, beslut den 26 juni 2012, dnr 282 1045-12

Uppsala Tingsrätt dömer den 1 december 2010 i mål nr B 5387-10 en djurägare för djurplågeri på grund av grovt oaktsam verkning av sin hästs hovar. Djurägaren var veterinärstudent och hade använt sig av en alternativ metod för verkning (avlägsnande av överflödigt horn på hov). Metoden tillämpades på ett extremt sätt och orsakade hästen otillbörligt lidande. Tingsrätten fann det klarlagt att djurägaren önskat agera för hästens bästa men att hennes förfarande varit grovt oaktsamt. Efter det inträffade skötte djurägaren sin häst klanderfritt och fortsatte som student på veterinärprogrammet. Tre år och åtta månader efter gärningstillfället meddelades djurägaren ett djurförbud. Hon överklagade inte beslutet.

FR i Uppsala, dom den 6 november 2012 i mål nr 2711-12

I ett mål från Förvaltningsrätten i Uppsala överklagade en djurägare länsstyrelsens avslag på hennes ansökan om omprövning av djurförbud. Djurägaren utsattes under 2006 för ett våldsamt överfall som gjorde henne rullstolsbunden och påverkade henne

psykiskt. En tid efter överfallet anmäldes djurägaren för vanvård och den 12 september 2006 meddelades hon djurförbud på grund av allvarligt försummad tillsyn av sina djur. Den 27 april 2012, nästan sex år senare, avslog länsstyrelsen hennes ansökan om omprövning av förbudet. Djurägaren menade att den psykiska belastning som överfallet innebar 2006 gjorde henne oförmögen att inse att hon för tillfället inte klarade av djurhållning. Vid tidpunkten för omprövningen var djurägarens mående klart förbättrat. Hon hade flyttat från lägenhet till hus med trädgård och var inte längre rullstolsbunden. Förvaltningsrätten fann vid en sammantagen bedömning att grunderna för vilka djurägaren meddelats djurförbud 2006 inte längre förelåg, varför förbudet upphävdes.

FR i Växjö, dom den 31 maj 2012 i mål nr 1732-12

I ett mål från Förvaltningsrätten i Växjö biföll domstolen djurägarens överklagan av länsstyrelsens djurförbudsbeslut. Djurförbudet meddelades på grund av djurägarens godkännande av ett strafföreläggande för djurplågeri. Gärningen bestod i att genom åtminstone grov oaktsamhet otillbörligen ha utsatt en ko för lidande, genom att från den 15 april till 11 juni 2009 inte korrekt ha behandlat henne för hennes svullnad och sår på ett ben samt inte ha verkat hennes klövar. Veterinär intygade att djurhållningen i övrigt var utan anmärkning. Djurägaren hade aldrig tidigare brustit i sina skyldigheter enligt djurskyddslagen. Djurägaren menade att situationen under april-juni 2009 varit speciell eftersom hans far då varit svårt sjuk. Mot bakgrund av att tre år förflutit sedan gärningstillfället och då djurhållningen under denna tid varit god, menade förvaltningsrätten att djurförbudets undantagsbestämmelse var tillämplig.

Djurskyddslagen innehåller inte några bestämmelser om hur en omprövning av djurförbud ska gå till. Det verkar därför rimligt att utgå från de omständigheter som ligger till grund för det ursprungliga beslutet och huruvida de fortfarande kan anses föreligga. Jag har svårt att se hur länsstyrelsen i respektive refererat mål ovan kan hävda att omständigheterna som låg till grund för det ursprungliga beslutet fortfarande föreligger. Jag har dessutom svårt att se hur djurägaren ska lyckas göra mer för att bevisa sin lämplighet. I fallen från Regeringsrätten och kammarrätten och förvaltningsrätten i Växjö har djurhållningen såväl före som efter den klandervärda händelsen varit utan anmärkning, djurägarna har dessutom vidtagit faktiska åtgärder

som i princip utesluter ett upprepande av samma händelse genom att bygga ny ligghall respektive utesluta hornbärande djur ur besättningen. I fallet med veterinärstudenten har djurägaren upphört med den felaktiga verkningsmetoden, fullföljt sin veterinärutbildning och i över tre år skött sin häst klanderfritt. I fallet med den rullstolsbundna kvinnan har djurägaren förbättrat sina levnadsomständigheter markant efter det överfall som hade starkt samband med hennes klandervärda djurhållning, sex år tillbaka i tiden. De aktuella länsstyrelserna har ändå i samtliga fall bedömt att omständigheterna motiverar ett djurförbud. Frågan är hur ändrade omständigheter ska se ut för att beaktas av länsstyrelsen och hur en djurägare ska förmå visa på sådana. Praxis visar att möjligheten att få sitt djurförbud upphävt genom omprövning har kopplats till djurförbudets undantagsbestämmelse.¹⁴¹ Länsstyrelsernas inställning bör därför relateras till aktuella förarbetsuttalanden gällande undantagets tillämplighet, och gällande djurförbud i samband med djurplågeri eller upprepade förelägganden.

Enligt förarbetena måste den som dömts för djurplågeri anses ha visat sig klart olämplig att i fortsättningen inneha djur, då endast de allvarligaste förbrytelserna mot djur straffsanktioneras genom brottsbalken.¹⁴² Jag ställer mig kritisk till detta förarbetsuttalandes verklighetsförankring. För det första finns ingen uttömmande definition av de gärningar som utgör djurplågeri enligt brottsbalken 16 kap. 13 §; det handlar om att genom uppsåt eller grov oaktsamhet otillbörligen utsätta ett djur för lidande. Det som kallas för ”de allvarligaste förbrytelserna” som visar på en klar olämplighet är i själva verket en gränslös uppsjö av gärningar och underlåtenhet. För det andra bedöms en person som yrkesmässigt handhar djur i regel strängare än den som inte gör det.¹⁴³ För det tredje försätter förarbetsuttalandet om personlig lämplighet den dömde i en svår situation. Din lämplighet som djurägare yttrar sig typiskt sett i dina djurs välmående och din följsamhet mot djurskyddslagen. I de fall då länsstyrelsen varit mer skyndsam i sin handläggning, och endast en kortare tid hunnit gå från gärningstillfälle till beslut om djurförbud, saknas möjlighet för djurägaren att bevisa sin lämplighet genom fortsatt djurhållning eftersom denna då upphört. Av ovan redovisade fall kan man även ifrågasätta i vilken utsträckning länsstyrelserna beaktar fortsatt klanderfri skötsel.

141 FR i Stockholm, mål nr 18374-14, FR i Stockholm, mål nr 27257-14, Länsstyrelsen Gotlands län, beslut den 12 december 2014, dnr 282-2831-2014, Länsstyrelsen i Jönköpings län, beslut den 28 mars 2014, dnr 282-8025-2013.

142 Prop. 2001/02:93, s. 20-21.

143 Asp, m.fl., 2012, s. 204-207.

Frågan är om det är rimligt att den som under lång tid skött sin djurhållning klanderfritt genom ett fristående ouppsåtligt händelseförlopp kan bli klart olämplig. En jämförelse kan göras med hälso- och sjukvårdspersonal och villkoren för återkallelse av legitimation. En legitimation kan återkallas på grund av oskicklighet som uppvisats under ett tillfälle, oskickligheten ska då ha varit grov och misstaget ska ha varit mycket allvarligt.¹⁴⁴ Vidare krävs full bevisning för de omständigheter som ligger till grund för bedömningen.¹⁴⁵ I ett fall från 2010 avled ett cancersjukt barn på grund av överdosering av cellgifter kombinerat med bristande vätsketillförsel. De två ansvariga läkarna fick en varning respektive en erinran som disciplinpåföljd.¹⁴⁶ I patientsäkerhetsutredningens (SOU 2008:117) rättsfallsgenomgång saknas exempel på fall där ett händelseförlopp medfört återkallelse av legitimation. Det rör sig i samtliga fall om ett flertal misstag över en längre tid.¹⁴⁷ Djurförbudet kan följaktligen i detta avseende sägas ha en strängare utformning än legitimationskravet för hälso- och sjukvårdspersonal.

Enligt förarbetena visar personer som upprepade gånger underlåter att följa förelägganden en påtaglig brist på respekt för djur, och ska beläggas med djurförbud.¹⁴⁸ Jordbruksverkets vägledning tar upp tillfällig allvarlig sjukdom hos djurägaren som ett exempel på fall då undantaget till förbudet kan vara tillämpligt.¹⁴⁹ Det är osannolikt att sådan svår sjukdom drabbar dig tillfälligt och gör dig oförmögen att ta hand om dina djur tre gånger i följd. Det är därför svårt att se hur undantagsbestämmelsen ska kunna tillämpas vid djurförbud på grund av upprepade förelägganden. För det andra hamnar djurägaren i dessa situationer i samma svåra bevissituation gällande sin lämplighet som vid djurförbud på grund av djurplågeri. Djurägaren måste bevisa sin respekt för djuren. I RÅ 2009 ref. 75 räckte det inte att fullgöra alla skyldigheter enligt djurskyddslagen, länsstyrelsen vidhöll ändå sitt beslut.

Även om en djurägare lyckas påvisa ändrade omständigheter kräver tillämpningen av bestämmelsens undantag ”uppenbart att ett upprepande inte kommer att ske” att den inträffade klandervärda händelsen helt klart framstår som en engångsföreteelse med en

144 Prop. 2009/10:210, s. 110-111, SOU 2008:117, s. 325, 329.

145 RÅ 1989 ref. 67.

146 KamR i Stockholm, mål nr 7322-09.

147 SOU 2008:117, bilaga 3, s. 635-641.

148 Prop. 2001/02:93, s. 20-21.

149 Jordbruksverket, 7/4 2009, s. 26.

logisk förklaring.¹⁵⁰ Då förarbetsuttalandena om djurförbud i anknytning till djurplågeri och upprepade förelägganden betonar djurägarens personliga egenskap som olämplig för djurhantering, försvinner enligt min mening utrymmet för undantag i princip fullständigt. Det är svårt att se en konsekvens av personlig olämplighet som en engångsföreteelse. Jag konstaterar att förarbetsuttalandena i detta avseende försätter såväl djurägare som länsstyrelser och domstolar i en mycket oklar situation. Även ramarna för länsstyrelsernas omprövning förefaller svårtolkade mot bakgrund av förarbetena. Frågan är om det överhuvudtaget är riktigt att sammankoppla omprövningen med undantagsbestämmelsen. Jag är kritisk till att regeringen inte tagit tillfället i akt att förändra rättsläget i samband med publiceringen av utredningen om en ny djurskyddslag 2011.¹⁵¹

4.2 Blankettstraffstadganden

Som framgått under rubrik 2.5 är det enligt 36 § djurskyddslagen belagt med straff i form av böter eller fängelse att bryta mot någon föreskrift som meddelats med stöd av lagen. Detta är ett exempel på ett så kallat blankettstraffstadgande. Blankettstraffstadganden eller blankettstraffbud är straffbestämmelser där själva brottsbeskrivningen består av en hänvisning till något annat ställe i regelverket; som här en hänvisning till föreskrifter meddelade enligt djurskyddslagen. Blankettstraffstadgandet innehåller följaktligen ingen fullständig beskrivning av den kriminaliserade gärningen.¹⁵²

En bestämmelse som likt 36 § stadgar fängelsestraff för en gärning är en regel som inskränker rörelsefriheten. Enligt regeringsformen 2 kap. 20 § får begränsningar av rörelsefriheten endast göras genom lag, inte genom föreskrift av lägre rang. I NJA 2005 s. 33 konstaterade domstolen att blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan av denna anledning inte är grundlagsenliga. Enligt prejudikatet är det oförenligt med regeringsformen att myndigheter fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan ”på ett sådant sätt att den gärning som härigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter”.¹⁵³ Förhållandet har bekräftats i de

¹⁵⁰ Prop. 2001/02:93, s. 21.

¹⁵¹ SOU 2011:75.

¹⁵² Asp, m.fl., 2010, s. 25.

¹⁵³ NJA 2005 s 33 (NJA 2005:8 s 42).

senare rättsfallen NJA 2006 s. 293 (I och II), NJA 2007 s. 918 och NJA 2008 s. 567. Domstolens mening är att det ska bortses från fängelsestraffet i fall där blankettstraffstadganden föreskriver fängelse, då den straffbelagda gärningen i allt väsentligt anges i myndigheters föreskrifter.¹⁵⁴ Djurskyddslagen innehåller flera sådana hänvisningar. I utredningen om en ny djurskyddslag som presenterades 2011 konstaterades att relevanta myndigheter med stöd av bemyndigande i djurskyddförordningen utfärdat 35 föreskrifter, bestående av ca 600 paragrafer. Innehållet är skiftande och somliga föreskrifter ändras ofta.¹⁵⁵ Samtliga dessa föreskrifter är sanktionerade med fängelse i straffskalan enligt 36 § djurskyddslagen. Den offentliga utredningen om en ny djurskyddslag konstaterade att 36 § således innebär ett otillåtet blankettstraffstadgande.¹⁵⁶ Av praxis framgår som sagts att fängelse i dessa fall inte ska utdömas då det vore grundlagsstridigt. Trots att stadgandet om fängelse därmed kan verka betydelselöst är ett borttagande av den överflödiga texten påkallat. Det kan inte förutsättas, att den som sätter sig in i sina skyldigheter genom att läsa djurskyddslagen är medveten om att det stadgade fängelsestraffet inte får dömas ut. Den som av uppsåt eller oaktsamhet överträtt en föreskrift kanske oroar sig i onödan över ett fängelsestraff som aldrig kommer att komma i fråga. Det borde särskilt vara fallet om en enskild med uppsåt överträtt en bestämmelse som kan anses vara av väsentlig betydelse ur djurskyddssynpunkt, eftersom fängelse då ska vara påföljden.

Då paragrafens lydelse i verkligheten är tandlös framstår den närmast som ett tomt hot. Regeringen identifierade i det kommittédirektiv från 2009 som föregick utredningen om en ny djurskyddslag att lagen kunde innehålla otillåtna blankettstraffbud som borde utmönstras.¹⁵⁷ Trots detta har man behållit de grundlagsstridiga formuleringarna om fängelsestraff, även efter det att utredningen om en ny djurskyddslag publicerat ett förslag där bristen åtgärdats.¹⁵⁸ Att medvetet behålla en formulering som strider mot grundlag tyder på bristande politiskt engagemang för den aktuella lagen, och för värdet av en korrekt lagstiftning.

¹⁵⁴ NJA 2008 s 567 (NJA 2008:44 s 577).

¹⁵⁵ SOU 2011:75, s. 815.

¹⁵⁶ SOU 2011:75, s. 839.

¹⁵⁷ Dir. 2009:57, s. 12.

¹⁵⁸ SOU 2011:75, s. 64-67.

4.3 Utrymmet för det ringa brottet

Det är inte ovanligt att djurägare håller mycket av sina djur. I synnerhet hunden kan känslomässigt fungera som en familjemedlem. I dessa fall händer det att djurägarna inte kan ta till sig det faktum att deras vän blir äldre. Det förekommer att hunden till sist på grund av ålder är så svag eller sjuklig att dess tillstånd på olika sätt går att klassificera som ett lidande. Djurägaren kan på grund av den känslomässiga kopplingen till djuret vara ”blind” för situationen.¹⁵⁹ Djur ska enligt 4 § hållas och skötas på ett sätt som främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt. Djur som lider av ohälsa ska enligt djurskyddslagen 9 § få nödvändig behandling eller avlivas om skadan eller tillståndet är så svårt att detta krävs. Djurägare kan i dessa situationer överträda 9 § som är en straffsanktionerad paragraf enligt 36 §. Då en djurägare efter kontakt med veterinär eller länsstyrelse har kommit till insikt och avlivat sin hund, kvarstår en skyldighet att åtalsanmäla djurägaren för brott mot djurskyddslagen enligt 8, 9, 24 b och 28 a §§. Mot bakgrund av omständigheterna kan det framstå som en omänsklig uppgift.

Djurskyddslagen 36 § st. 3 säger att ansvar för brott mot djurskyddslagen inte ska utdömas för gärningar som framstår som ringa. Den närmare innebörden av 36 § st 3 är något oklar. Enligt proposition 1987/88:93 behöver ett djur inte ha utsatts för lidande för att lagens straffbestämmelser ska vara tillämpliga, det krävs inte heller grov oaktsamhet utan oaktsamhet räcker. Förhållandet motiveras med att det kan vara svårt att bevisa att ett lidande ägt rum.¹⁶⁰ Av samma proposition framgår att lagen framförallt ska vara preventiv till sin karaktär.¹⁶¹ Utredningen om en ny djurskyddslag från 2011 konstaterade, att brott mot djurskyddslagen mot denna bakgrund bör bedömas med bortseende från om gärningen har haft djurlidande som effekt. Bedömningen bör istället göras med det intresse eller det konkreta syfte bestämmelsen skyddar som utgångspunkt, oavsett om någon effekt har uppstått. Det ringa brottet är en gärning som mot bakgrund av bestämmelsens syfte framstår som obetydlig.¹⁶² Utredaren rekommenderade 2011 att ett förtydligande av det ringa brottet, med den av utredaren rekommenderade innebörden, skulle införas i djurskyddslagen. Utredaren menade

159 Exempel: Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvårds beslut, ärende nr 65/13, beslut nr 62, Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvårds beslut, ärende nr. 62/13 beslut nr 57, Veterinära ansvarsnämndens beslut, ärende nr 13/08, beslut nr 94/09.

160 Prop. 1987/88:93, s. 71-72.

161 A.prop. s. 14.

162 SOU 2011:75, s. 841-842.

därmed att den angivna definitionen av det ringa brottet är gällande rätt och konstaterade att praxis då och då felaktigt tar hänsyn till djurets lidande, eller avsaknad av lidande i bedömningen av det ringa brottet.¹⁶³ Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) kommenterade detta i sitt särskilda yttrande till utredningen. LRF menade att inspektörernas skyldighet att åtalsanmäla i kombination med den definition av ringa brott som utredaren förordar ”kommer att medföra en betydande administration och arbetsbelastning för kontrollmyndigheterna, rättsväsendet och djurhållarna som inte står i rimlig proportion till den nytta detta skulle innebära för djurskyddet.”¹⁶⁴ LRF såg dessutom en risk för att ”förslagen försämrar förutsättningarna för ett förtroendefullt och gott samarbetsklimat mellan djurhållare och myndigheter.”¹⁶⁵ Definitionen av ringa brott har inte införts i djurskyddslagen men torde mot bakgrund av utredarens uttalanden i SOU:n vara gällande rätt.¹⁶⁶

Åklagarmyndigheten har 2013 efterlyst en klarare definition av vad som utgör ett ringa brott, respektive grov oaktsamhet/oaktsamhet vid brott mot djurskyddslagen. Det skulle enligt myndigheten bespara länsstyrelserna mycket arbete med åtalsanmälningar.¹⁶⁷

Jag ställer mig frågan vad undantaget för ringa brott enligt gällande rätt innebär för de enskilda djurägarna. Vad innebär det i praktiken att bedömningen av det ringa brottet ska göras med utgångspunkt i det intresse eller det konkreta syfte bestämmelsen är avsedd att skydda? Djurskyddslagen 9 § kan tas som exempel. Enligt paragrafen ska ett djur som på något sätt visar tecken på ohälsa snarast ges nödvändig vård, eller andra åtgärder vidtas, om inte sjukdomen eller skadan är så svår att djuret måste avlivas omedelbart. Förarbetena till paragrafen betonar att lagens krav på djurägaren att vidta åtgärder gäller redan när ett djur börjar visa tecken på ohälsa. Syftet är att bidra till att djur fortare kommer under adekvat behandling.¹⁶⁸ Det sägs inget om hur man hanterar kronisk sjukdom hos ett djur eller om det i något fall kan vara ursäktligt att dröja med vården. Min bedömning är att scenariot med en älskad men åldrig hund i början av detta avsnitt, inte utgör ett ringa brott mot djurskyddslagen. Syftet med 9 § är att ett djur ska få adekvat vård så fort som möjligt. Adekvat vård i rätt tid har inte åstadkommit, trots

163 SOU 2011:75, s. 841-842, 986.

164 SOU 2011:75, s. 1002.

165 A.st.

166 SOU 2011:75, s. 986.

167 Åklagarmyndigheten, januari 2013, s. 12.

168 Prop. 2002/03:149, s. 12.

att det hade varit praktiskt möjligt för djurägaren att vidta åtgärder tidigare. I enlighet med utredningens definition skulle även underlåtenhet att ta en något krasslig men ännu inte lidande hund till veterinär kunna utgöra ett brott som inte är ringa. Man kan tänka sig en situation där ägaren visserligen märker att hunden inte mår riktigt bra men av någon anledning, kanske ett hinder i vardagen, tillfälligt glömmer bort eller skjuter upp att kontakta veterinär. Underlåtenheten framstår som klandervärd men bör den konstituera ett brott?

Tydligare riktlinjer kring vad som utgör ett ringa brott ökar förutsebarheten i lagens tillämpning och torde bespara de enskilda djurägarna mycket stress. Jag vill även i linje med LRF:s uttalande ifrågasätta poängen med gällande definition. Min uppfattning är att gällande rätt som den uttrycks i SOU 2011:75 bidrar till en onyanserad och orimligt snäv bedömning av det ringa brottet. Risken är att lagen tappar i legitimitet i djurägarnas ögon då handlingar som för dem framstår som en del av vardagen konstituerar brott.¹⁶⁹ Det är tveksamt om regleringen är tillräckligt tydlig för att den enskilde ska kunna utläsa vilka handlingar, eller underlåtenheter, som kan göra honom eller henne straffrättsligt ansvarig. Det är därför tveksamt om regleringen lever upp till legalitetsprincipens krav. Risken för att djurägare av rädsla för anmälan undviker att ta sina djur till veterinär bör vidare beaktas. En sådan utveckling skulle inte gynna någon.

¹⁶⁹ Exempel: Berg, 8/5 2015.

5 Djurskyddslagens tillämpning

5.1 Jäv

Införandet av enhetliga jävsregler för den offentliga förvaltningen hade flera motiv, tydliga jävsregler behövdes för att skydda den enskildes intresse av materiellt riktiga beslut och ansågs vara av stor vikt för allmänhetens förtroende för förvaltningen.¹⁷⁰ I min undersökning av jäv i samband med djurskyddsärenden tar jag upp så kallat delikatessjäv enligt förvaltningslagen 11 § p. 5 och berör kortfattat så kallat tvåinstansjäv enligt samma paragraf punkt 3. Avgränsningen är naturlig med tanke på att de flesta jävsinvändningar i djurskyddsärenden gäller någon av dessa två punkter, vilket framgår av redovisad praxis nedan.

5.1.1 Delikatessjäv

Det som kallas delikatessjäv eller grannlagenhetsjäv regleras i förvaltningslagen 11 § p. 5 och är en generalklausul. Delikatessjäv kan föreligga om det i andra fall än de i paragrafen särskilt angivna finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till en handläggande persons opartiskhet. Exempel på situationer som kan utgöra delikatessjäv är uppenbar vän- eller ovänskap, ekonomiskt beroende, underlydande ställning, eller ett sådant personligt engagemang i en fråga att opartiskheten kan ifrågasättas.¹⁷¹ Enligt förarbetena bör jäv beaktas i alla tveksamma fall. Att bortse från ett jävsförhållande bör vara möjligt endast om det är uppenbart att frågan om jäv saknar betydelse.¹⁷² JO har uttalat att det är av väsentlig betydelse för den enskildes rättssäkerhet och förtroende för förvaltningen att jävsreglerna efterlevs. Detta talar enligt JO för en vidsträckt tillämpning.¹⁷³ Jäv i djurskyddsärenden har mycket sällan behandlats annat än i förvaltningsrätterna, därför måste uttalanden rörande jäv i andra typer av ärenden användas för att tydliggöra jävsregelns innebörd.

JO har tolkat bestämmelsen om delikatessjäv i ett ärende rörande kommunpolitikens

¹⁷⁰ Prop. 1971:30, s. 337.

¹⁷¹ A.prop. s. 343, JO beslut 25/4 2002, dnr 3159-1999.

¹⁷² A.prop. s. 344.

¹⁷³ JO:s ämbetsberättelse 1980/81, s. 273.

personliga engagemang i en sakfråga. Politikerna hade uppmärksammats i massmedia då de protesterade mot nedläggningen av ett daghem. Då beslut skulle fattas om bidrag och tillstånd till daghemmet uppstod frågan, om kommunpolitikerna som deltagit i opinionsbildningen var jäviga. JO förklarade med viss tvekan att jävssituation inte förelåg. Det framgår dock av JO:s uttalanden i ärendet att situationen var särskild på grund av kommunpolitikernas roll som opinionsbildare. En jämförelse med detta fall kan därför inte utan vidare göras för andra tjänstemän som saknar den opinionsbildande rollen.¹⁷⁴ NJA 1982 s. 564 gällde delikatessjäv enligt RB:s regler om domarjäv. En hyresgästförening ifrågasatte opartiskheten hos en av bostadsdomstolens intresseledamöter med nära anknytning till en konkurrerande förening. Hyresgästföreningen ansåg att fiendskap förelåg föreningarna emellan. Högsta domstolen fann att någob jävssituation inte förelåg. Domstolen tillade att ”En annan sak är att jäv givetvis kan föreligga om ledamoten har engagerat sig i den speciella tvistefråga som är föremål för domstolens prövning.”¹⁷⁵ I JO:s ämbetsberättelse 1985/86 s. 420-421 förelåg delikatessjäv. Ärendet rörde en arrendators nyttjanderätt till en fjällägenhet*. Arrendatorn hade vägrat förbipasserande renskötande samer logi på markerna på grund av samernas tidigare dåliga uppträdande på fjällägenheten. I den så kallade rennäringsdelegationen som skulle avgöra frågan ingick som ledamot en av de samer som vägrats logi. JO valde att rikta allvarlig kritik mot delegationen som tillåtit ledamoten att delta i handläggningen av ärendet trots den tydliga jävssituationen.¹⁷⁶ Det framgår inte uttryckligen men det är svårt att tolka ärendet på annat sätt än att jävssituationen bestod i ledamotens personliga intresse av logi på fjällägenheten.

För att utgöra en jävssituation på grund av ovänskap krävs enligt förarbetena att ovänskapen är uppenbar.¹⁷⁷ Att en enskild flera gånger klagat på en tjänstemans yrkesutövning och anmält tjänstemannen till bland andra Diskrimineringsombudsmannen och Justitieombudsmannen har inte ansetts grunda uppenbar ovänskap.¹⁷⁸ Ett ärende hos JK från 1994 belyser frågan om delikatessjäv på grund av uppenbar

174 JO beslut den 10/6 1988, dnr 375-1987 m.fl. (JO:s ämbetsberättelse 1988/89 s. 184).

175 NJA 1982:79, s. 567.

* *Markområde på kronomark ovan odlingsgränsen eller inom renbetesfjällen, upplåtet till arrendator enligt jordabalkens regler för jordbruksarrende. I vidare mening betecknar termen en gård med alla dess tillbehör och rättigheter i byggnader, åker, äng, skog, jakt och fiske samt vissa skyldigheter. Byggnaderna tillhör ofta arrendatorn.* Nationalencyklopedin, uppslagsord: ”Fjällägenhet”, s. 354.

176 JO beslut den 10/12 1984, dnr 113-1982.

177 Prop. 1971:30, s. 343.

178 HovR för västra Sverige, mål nr T 2413-06, HD, mål nr B 2513-06.

ovänskap. Situationen utspelades mellan en advokat och en hovrättsdomare. Domaren hade själv på grund av ovänskap förklarat sig jävig att handlägga ärenden i vilka advokaten figurerade. Domaren hade utan skäl misskrediterat advokaten vid telefonsamtal med enskilda samt i media bland annat uttalat att han ”sedan 1988 har vägrat att ta i [advokatens] mål med tång”¹⁷⁹. Domarens mediauttalanden handlade även om att advokaten av enbart privatekonomiska skäl skulle driva ett antal resningsansökningar avseende personer som dömts för våldtäkt. JK uttalade att domarens val att på grund av ovänskap förklara sig jävig i mål där advokaten figurerade kan ha varit riktigt, omständigheterna verkar enligt JK bekräfta domarens ställningstagande.¹⁸⁰ På grund av det stora behovet av effektivitet och samordning i förvaltningen bedöms jäv enligt förvaltningslagen mindre strängt än domarjäv.¹⁸¹ För att jäv på grund av ovänskap ska uppstå enligt förvaltningslagen lär det därför krävas ännu mer än i JK-ärendet från 1994. Min slutsats är att rekvisitet uppenbar ovänskap kräver ett mycket tydligt agerande från tjänstemannens sida. Det verkar krävas att den anklagade tjänstemannen klargjort att han eller hon är avogt inställd till den andra parten, på ett sätt som tydligt övergår för sammanhanget normal kritik.

5.1.2 Jävssituationer i djurskyddsärenden

Det saknas avgöranden från högsta instans gällande jävssituationer i tillämpningen av djurskyddslagen. Även kammarrättspraxis och JO-avgöranden förekommer sparsamt, däremot framförs invändningar om jäv relativt ofta i förvaltningsrätterna.¹⁸² Jag redogör i följande stycke för några ärenden och drar slutsatser.

Djurägare har reagerat då djurskyddsinspektörer haft privata engagemang i djurrättsorganisationer. Djurägarnas poäng är att inspektörerna som i dessa fall framstår som motståndare till t.ex. industriell köttproduktion eller pälsdjursuppfödning inte kan bedöma denna typ av djurhållning på ett objektivet sätt. I ett JO-ärende från 2006 uppfattade djurägaren att en djurskyddsinspektörs post som styrelsesuppleant i Djurskyddet Dalarna grundade en jävssituation. Kommunen ville gärna höra JO:s åsikt i

179 JK, 1994 A13, s. 74-75.

180 JK, 1994 A13, s. 75, 73.

181 Prop. 1971:30, s. 339-340.

182 FR i Umeå, mål nr 1469-11, FR i Göteborg, mål nr 11953-10, FR i Uppsala, mål nr 6215-14, FR i Göteborg, mål nr 9130-10, FR i Göteborg, mål nr 14003-10.

frågan eftersom djurrättsengagerade djurskyddsinspektörer bedömdes vara vanligt förekommande. Den påstådda jävssituationen föranledde inget uttalande från JO:s sida, JO lär därför inte ha uppfattat situationen som problematisk.¹⁸³ I ett ärende mellan en minkuppfödare och Länsstyrelsen i Blekinge hävdade djurägaren att länsveterinärens sympatier för Djurens Rätt och post som styrelsesuppleant i föreningen Djurskyddet grundade en jävssituation vid dennes kontroll av djurhälsan på minkfarmen. Djurens Rätt hade enligt uppfödaren utfört militanta aktioner mot minkfarmar och föreningen Djurskyddets inställning till minkuppfödning var negativ. Förvaltningsrätten i Växjö avgjorde frågan och bedömde att det inte förelåg någon sådan särskild omständighet som krävs för att grunda en jävssituation enligt förvaltningslagen 11 § p. 5.¹⁸⁴

Att samma tjänsteman deltar i flera stadier av en utredning eller granskar en verksamhet som han eller hon tidigare anmärkt på har ifrågasatts av enskilda som en möjlig jävssituation. Förvaltningsrätten i Umeå förklarade i dom den 16 februari 2012 i mål nr 1469-1 att det inte grundar jäv då samma tjänsteman utför inspektion, deltar i handläggningen och sedan föredrar ärendet inför beslut. Att samma veterinär eller inspektör granskar en djurhållning som han eller hon tidigare riktat kritik mot, grundar inte jäv enligt ett flertal underrättsdomar.¹⁸⁵ Även situationen att samma handläggare fattar beslut om djurförbud och sedan fattar beslut i en omprövning av djurförbudet har ifrågasatts som jäv. Förvaltningsrätten i Göteborg menade att en sådan handläggning inte är jävsgrundande men måste anses olämplig.¹⁸⁶ Det saknas grund i jävsbestämmelsen för att döma ut en handläggning där samma person upprepade gånger granskat samma verksamhet eller djurägare. Det utgör inte tvåinstansjäv enligt förvaltningslagen 11 § p. 3 eftersom handläggningen skett i samma instans.

Att den handläggande djurskyddsinspektören har en nära personlig relation med beslutsfattaren har i ett ärende ifrågasatts som jäv, vilket avfärdats av Förvaltningsrätten i Linköping i dom den 17 maj 2011 i mål nr 4204-10. Formuleringar i andra mål tyder på att jävsinvändningar i vissa fall är en del av en allmän missnöjesyttring från djurägarens sida, utan förankring i något verkligt förhållande.¹⁸⁷ Förhållandet bekräftas

¹⁸³ JO beslut 25/10 2007, dnr 4878-2006.

¹⁸⁴ FR i Växjö, mål nr 493-14.

¹⁸⁵ FR i Göteborg, mål nr 11953-10, FR i Uppsala, mål nr 6215-14, FR i Göteborg, mål nr 9130-10.

¹⁸⁶ FR i Göteborg, mål nr 14003-10.

¹⁸⁷ FR i Uppsala, mål nr 3968-14, FR i Stockholm, mål nr 21904-14.

av innehållet i de anmälningar om jäv vid tillämpningen av djurskyddslagen som enligt JO:s diarium inkommit till JO sedan 2010. I anmälningarna framförs anklagelser om jäv som en del av ett allmänt missnöje över ärendehantering, de har inte i något fall lett till åtgärd eller uttalande.¹⁸⁸

Sammanfattningsvis framstår det som något oklart vad som faktiskt utgör delikatessjävssituationer i djurskyddsärenden. Avgöranden i förvaltningsrätterna i första instans är inte prejudicerande. Av JO:s tystnad i det nämnda ärendet JO 2007-10-25 dnr 4878-2006 kan slutsatsen dock dras att enbart en roll som förtroendevald i en djurrättsorganisation samt ”löst tyckande” i en fråga, inte grundar jäv för en djurskyddsinspektör. Det behandlade avgörandet NJA 1982 s. 564 och avgörandena från förvaltningsrätterna visar att den särskilda omständigheten enligt förvaltningslagen 11 § p. 5 ofta saknas i de påstådda jävsituationerna. För att en jävssituation ska uppstå krävs det att det föreligger någon särskild omständighet utöver t.ex. endast ett engagemang i en djurrättsorganisation. Jag kan själv tänka mig en situation där en djurskyddsinspektör faktiskt har deltagit i olagliga aktioner med frisläppning av minkar och sedan inspekterar en minkfarm som jävsgrundande. En inspektör har inte en opinionsbildande roll, det personliga engagemanget skulle därför mot bakgrund av JO 1988/89 s. 184 dnr 375-1987 enligt min mening kunna utgöra en särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till inspektörens opartiskhet i ärendet. Vad gäller ovänskap är en uppfattning om en försämrad relation till en inspektör på grund av tidigare anmärkningar eller förelägganden inte nog för att grunda jäv. Slutsatsen dras mot bakgrund av praxis. Det kan naturligtvis kännas obekvämt för en enskild att misstänka ovänskap med en myndighetsutövare. En självklarhet är dock att förvaltningsapparatusens funktion sätter gränser för jävsbestämmelsens tolkning. En vidare tolkning skulle kunna skapa praktiska problem för ärendehantering. Efter att ha granskat tillgängligt material om jäv i djurskyddspraxis är jag av åsikten att jävssituationer inte är något stort problem i tillämpningen av djurskyddslagen. Om förhållandet vore det motsatta borde det synas i praxis på ett annat sätt. Då enskilda reagerar över vad man uppfattar som en godtycklig tillämpning av lagen lär det snarare ha sin grund i andra förhållanden, t.ex. att man uppfattar länsstyrelsens maktbefogenheter som alltför långtgående eller inte håller med om tolkningen av lagen.

¹⁸⁸ JO beslut 6/3 2012, dnr 711-2012 samt tillhörande anmälan, JO beslut 19/3 2013, dnr 1521-2013 samt tillhörande anmälan, JO beslut 22/1 2014, dnr 5927-2013 samt tillhörande anmälan.

5.2 Intrång i hem och privatliv

5.2.1 Rättslig reglering

Den enskildes rätt till respekt för hem och privatliv skyddas på nationell och internationell nivå. I EKMR stadgas rätten till respekt för hem och privatliv i artikel 8. EKMR gäller som lag i Sverige, enligt regeringsformen 2 kap. 19 § får varken lag eller föreskrift meddelas i strid mot konventionen.¹⁸⁹ Även regeringsformen 2 kap. 6 § ger skydd mot ”husrannsakan och liknande intrång” och mot ”betydande intrång i den personliga integriteten”. I sin tolkning av rätten till skydd för hem och privatliv har Europadomstolen kommit fram till att även arbetsplatser kan omfattas av skyddet för hem och privatliv.¹⁹⁰ Det innebär att såväl näringsidkande som privata djurägare bör kunna åberopa artikeln. Skyddet kan enligt 2 kap. 20 § och EKMR artikel 8 begränsas genom lag, i det här fallet djurskyddslagen 27 § som ger länsstyrelsen rätt att begära tillträde till utrymmen där djur hålls eller som berör djurhållningen.

Länsstyrelsens personal saknar rätt att bruka våld i tjänsten men har möjlighet att begära polishandräckning om det ”behövs” enligt djurskyddslagen 27 a §. Länsstyrelsernas personal är till exempel förhindrad från att på egen hand bereda sig tillträde till en privat bostad och från att bruka våld på egendom genom att t.ex. klippa upp låsanordningar.¹⁹¹ Polisens våldsanvändning vid dessa tillfällen regleras i polislagen (1984:387) 10 §. Polisen får i denna typ av ärenden använda våld mot egendom i den mån andra medel är otillräckliga om det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Våld mot person får användas vid motstånd.

Det har bekräftats av JO att djurskyddsinspektörer har rätt att på egen hand, utan uttrycklig tillåtelse tillträda olåsta stall och övriga ekonomibyggnader.¹⁹² Djurägaren behöver alltså inte vara hemma eller ha kontaktats för genomförandet av en inspektion. Tidigare rekommenderade djurskyddsmyndigheten att polis tillkallades då djurägaren

189 Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

190 Niemietz v. Germany, 16 december 1992, ECHR, § 27-33, Société Colas est and others v. France, 16 march 2002, ECHR, § 40-42.

191 JO beslut 18/10 2010, dnr 6650-2009, JO beslut 28/11 2008, dnr 4643-2007, polislagen 10 § st. 2.

192 JO beslut 28/11 2008, dnr 4643-2007, djurskyddslagen 27 §.

inte gick att nå, men den föreskrift som rådet ingick i har upphört att gälla.¹⁹³ JO har uttalat att det är mycket viktigt för rättssäkerheten att den enskilde åtminstone i efterhand får vetskap om att en kontroll har genomförts och får del av kontrollrapporten från inspektionen.¹⁹⁴ En kontrollrapport ska enligt Jordbruksverket delges djurägaren inom 14 dagar.¹⁹⁵ Till skillnad från ekonomibyggnader får inspektörer inte på egen hand ta sig in i privata bostäder utan ägarens samtycke, utan måste då begära polishandräckning.¹⁹⁶ Vid begäran om handräckning fordras inget beslut från högre instans. Det saknas vidare allmänna riktlinjer för länsstyrelsernas och polisens agerande, metoder och bemötande av enskilda då de utför djurskyddskontroller.¹⁹⁷ I Jordbruksverkets vägledande dokument står att kontroller inte bör genomföras utan att någon representant för djurhållaren närvarar, detta gäller dock inte om polishandräckning begärs och handräckning ska enligt vägledningen begäras om djurskyddsbrister misstänks. Det står att bostaden inklusive uthus och ekonomi-byggnader har ett starkt skydd mot olovligt inträngande i reglerna om hemfridsbrott.¹⁹⁸ Det framgår inte av vägledningen att kontrollanten saknar rätt att på egen hand begära tillträde till en privatbostad.

EU ställer inga krav på Sverige gällande inspektion av privata hem eftersom EU:s regler inte omfattar sällskapsdjur.¹⁹⁹ Vad gäller inspektion av djurhållning i livsmedelsproduktion föreskriver EU:s kontrollförordning att offentlig kontroll ska ske utan förvarning. Förordningen föreskriver att kontrollmyndigheterna ska ha de juridiska befogenheter som krävs för att utföra offentliga kontroller och vidta åtgärder som föreskrivs enligt denna förordning, samt att medlemsstaterna skall se till att det finns rättsliga förfaranden för att säkerställa att personalen vid de behöriga myndigheterna har tillträde till livsmedelsföretagarnas lokaler.²⁰⁰

193 JO beslut 28/11 2008, dnr 4643-2007, DSF 2004:9 (upphävd, för lista över gällande föreskrifter se www.jordbruksverket.se/forfattningar/forfattningssamling/2004.4.50cb902d1234ca17a7e80001328.html).

194 JO beslut 28/11 2008, dnr 4643-07, s. 5.

195 Jordbruksverket, Redovisning av länsstyrelsernas djurskyddskontrollarbete under 2014, rubrik 4.3.3 "Kontrollrapporter", SJVFS 2012:20 §§ 11-12.

196 Jordbruksverket, 6/5 2014, s. 19, JO beslut 2010-10-18, dnr 6650-2009.

197 Polisen, 18/3 2015.

198 Jordbruksverket, 6/5 2014, s. 19.

199 Jordbruksverket, rapport 2012:28, s. 2.

200 Förordning (EG) 882/2004 art. 3 p. 2, art. 4 p. 2 e, art. 8 p. 2.

5.2.2 Husrannsakan och djurskyddsinspektion – en jämförelse

Enligt förarbetena till stadgandet i regeringsformen om skydd mot husrannsakan innebär detta begrepp ”varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen”.²⁰¹ Djurskyddsinspektion är således att jämföras med husrannsakan. Djurskyddsinspektioner har dessutom det gemensamt med husrannsakan att myndighetspersoner i båda fallen kan kräva tillträde till privatbostäder. Inspektion på grund av anmälan om missförhållanden genomförs helst oanmält, som en husrannsakan.²⁰² Såväl husrannsakan som en oanmald djurskyddsinspektion kan upplevas som mycket integritetskränkande utav den granskade. Ett exempel utgör djurägarens reaktion i en JO-anmald inspektion 2010 där inspektörer och polis lät djurägarens barn visa dem runt på fastigheten då djurägaren själv inte var hemma. JO fann att underlaget inte räckte för att motivera kritik men uttalade att det alltid måste göras noggranna överväganden när det är fråga om att genomföra en tvångsåtgärd med minderåriga närvarande.²⁰³

Polislagen 20 § ger en polisman rätt att tillträda en bostad eller annat utrymme för att söka efter en person eller ett föremål som med stöd av lag ska omhändertas, samt för att under vissa omständigheter söka efter en person som har avvikit från intagning. Vid denna typ av husrannsakan måste Polismyndighetens beslut inväntas om det inte är brådskande. För andra fall av husrannsakan finns bestämmelser i rättegångsbalken (1942:740). I rättegångsbalken 28 kap. 3 a § finns en tydlig proportionalitetsregel; husrannsakan får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång, eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Husrannsakan får enligt samma kapitel 1 § genomföras på relevanta platser om det behövs då det finns anledning att anta att brott har begåtts. Omständigheterna regleras utförligt i paragrafen. ”Anledning att anta” anses vara den lägsta misstankenivån och borde kunna jämföras med en anmälan om brister i djurskydd.²⁰⁴ Det är dock inte säkert, Justitiekanslern har i ett avgörande bedömt en husrannsakan grundad på ett anonymt tips som olaglig, då tipset i sig inte ansågs ge tillräckligt stöd

201 Prop. 1975/76:209, s. 147.

202 Jordbruksverket, 5/6 2014, s. 8, Förordning (EG) 882/2004 art. 3 p. 2.

203 JO beslut 15/1 2013, dnr 3427-2012.

204 Prop. 1986/87:112 s. 102, Ekelöf, 2009, s. 109.

för brottsmisstanke.²⁰⁵ Husrannsakan enligt rättegångsbalken kräver ett förordnande av förundersökningsledare, åklagare eller domstol. Om husrannsakan antas bli av stor omfattning bör rättens förordnande inväntas. Inspektion av en större gård torde motsvara en husrannsakan av större omfattning. Bara om det råder så kallad fara i dröjsmål får enskild polisman företa husrannsakan utan föregående förordnande enligt rättegångsbalken 28 kap. 5 §. Fara i dröjsmål innebär att en fördröjning av åtgärden riskerar själva genomförandet.²⁰⁶ Själva förfarandet vid husrannsakan regleras särskilt i polislagen 20 § och i rättegångsbalken 28 kap. 6 och 8 §§. Det är tydligt att den typ av intrång som husrannsakan innebär har motiverat en omfattande reglering, men för djurskyddsinspektioner finns inget motsvarande. Europadomstolen kräver en viss nivå av reglering för att ett ingrepp i rätten till privatliv ska vara tillåtet enligt art. 8. I målen Funke mot Frankrike och Crémieux mot Frankrike underkände Europadomstolen en alltför ”slapp” reglering av förfarandet vid husrannsakan som innebärande ett otillåtet intrång i rätten till privatliv. Enligt domstolen är ett system där kontrollmyndigheten på egen hand beslutar om inspektionernas syfte, omfattning, tidsutdräkt och antal, i kombination med frånvaro av krav på domstolsbeslut, inte förenligt med artikel 8.²⁰⁷

Min slutsats är att skyddet för den enskildes hem och privatliv i djurskyddssammanhang är tunt i jämförelse med skyddet mot liknande intrång i fråga om husrannsakan. Det finns ingen tydlig proportionalitetsregel för djurskyddsinspektioner vilket finns för husrannsakan i rättegångsbalken 28 kap. 3 a §. Djurskyddslagen kräver aldrig beslut från någon högre instans än djurskyddsinspektören inför inspektion, med eller utan polishandräckning, i eller utanför den privata bostaden. Husrannsakan får däremot endast undantagsvis beslutas av en enskild polisman. Länsstyrelsernas personal har följaktligen befogenhet att genom polishandräckning kräva tillträde till privata hem för en inspektion som sker helt i kontrollmyndighetens egen regi, utan att domstolsbeslut krävs. Av gällande vägledande dokument framgår inte med önskvärd tydlighet att djurskyddsinspektörer saknar rätt att på egen hand kräva tillträde till privata utrymmen. Det framstår som märkligt att samma privatliv i två likartade verksamheter kan förtjäna så olika skydd. Mot bakgrund av Europadomstolens krav på regleringen av inspektioner

205 JK beslut 5/4 2013, dnr 5087-12-40.

206 JO beslut 11/12 1996, dnr 1366-1995 (JO 97/98:133 s. 139).

207 Case of Funke v. France, Application no. 10828/84, judgment Strasbourg 25 Februari 1993, p 57-59, Case of Crémieux v. France, Application no. 11471/85, judgment Strasbourg 25 Februari 1993, p 40-41.

i privatbostäder finns det anledning att ifrågasätta den förhållandevis ”slappa” regleringen av djurskyddsinspektioner. Det borde enligt min uppfattning i minsta fall utarbetas en tydlig och allmän bemötandekodex för verksamheten. I de fall ingen nödsituation föreligger borde domstolsbeslut krävas för det fall en djurägare vägrar tillträde till sin bostad. En sådan reglering hade legat i linje med Europadomstolens krav. Det anförda fallet med minderårigas deltagande i en inspektion antyder att riktlinjer behövs. Jag anser det vara värt att överväga de positiva konsekvenserna av en sådan reglering, även med tanke på inspektörernas arbetssituation. Att genomföra en oanmäld inspektion hos en kanske oförstående eller motvillig djurägare i dennes hem kan inte vara en helt enkel uppgift. Mot bakgrund av den hotbild som präglar många djurskyddsinspektörers arbetsvardag framstår tydligare riktlinjer för hembesök som påkallade ur arbetsmiljösynpunkt.²⁰⁸ Det finns inget EU-rättsligt hinder mot att ge djurägarnas hem och privatliv ett starkare skydd eftersom EU endast reglerar förhållanden för lantbrukets djur vilka i regel inte återfinns i en privatbostad.

Mot bakgrund av att rätten till privatliv enligt EKMR utsträcker sig till arbetsplatsen anser jag även att kontrollmyndighetens befogenhet att genomföra inspektioner utan att meddela sin närvaro borde inskränkas. EU:s kontrollförordning kräver inte att kontrollmyndigheterna ska få tillträda lokaler så att säga i smyg. Det som krävs är att de rättsliga verktygen för att kunna utföra kontroll ska finnas. Länsstyrelserna skulle kunna ha en lagstadgad skyldighet att försöka kontakta djurägaren sedan en inspektion inletts för att meddela sin närvaro. Ett sådant förfarande bör uppfylla förordningens krav och hade förmodligen upplevts som mindre integritetskränkande. En fråga som inte utreds närmare här är huruvida proportionalitetsbestämmelsen i rättegångsbalken skulle kunna tillämpas analogt vid djurskyddsinspektion. Det som talar för en analogi är att djurskyddsinspektion enligt förarbetena till regeringsformen kan jämföras med husrannsakan.

208 Jerving, 2013.

5.3 Kommunikation

JO har i flera fall riktat kritik mot tillämpningen av djurskyddslagen då avgörande beslut om t.ex. avlivning har verkställts utan att den enskilde djurägaren informerats om beslutet eller beretts möjlighet att yttra sig över ärendematerialet.²⁰⁹ Djurägaren har i dessa fall fråntagits sin möjlighet att begära inhibition och i vissa fall sin möjlighet att överklaga.²¹⁰ Följande avsnitt kommer att förklara regleringen av kommunikation, och underrättelse och dokumentation i djurskyddsärenden.

5.3.1 Rättslig reglering

Kommunikationsprincipen i förvaltningsärenden stadgas i förvaltningslagen 17 § och är en del av den allmänna principen att ingen ska dömas ohörd. Kommunikation kan hävdas som en allmän rättsgrundsats och är nödvändig för att en part ska kunna ta tillvara sina intressen i ett ärende.²¹¹ Kommunikationsprincipen anses utgöra en grundläggande rättssäkerhetsgaranti.²¹² Enligt 17 § ska den enskilde beredas möjlighet att yttra sig över inkommet material senast före ärendets avgörande. Kommunikationen ska bestå dels av en underrättelse om innehållet i utredningsmaterialet, dels av information om den enskildes/partens rätt att yttra sig över materialet. Rätten att få yttra sig gäller allt material.²¹³ I vissa i 17 § angivna fall kan förvaltningsmyndigheten underlåta att kommunicera. Det gäller bland då det kan befaras att kommunikation avsevärt skulle försvåra genomförandet av ärendebeslutet samt då avgörandet inte kan uppskjutas. Kommunikationsplikt enligt 17 § gäller enligt djurskyddslagens förarbeten även inför beslut om försäljning, överlåtelse eller avlivning av djur efter omhändertagande.²¹⁴ Myndigheter har dessutom enligt förvaltningslagen 21 § en underrättelseskyldighet efter slutligt beslut. Innebörden är att en enskild så snart som möjligt ska underrättas om innehållet i ett fattat beslut, ifall det inte är uppenbart obehövt. Vid omedelbart verkställbara beslut ska underrättelse ske genast.²¹⁵ Att adressaten tagit del av beslutet är ett villkor för att betungande beslut ska bli

209 JO beslut 21/11 2014, dnr 6408-2013, JO beslut 2/6 2009, dnr 671-2008, JO beslut 10/6 2014, dnr 1735-2013 6458-2013.

210 KamR i Göteborg, mål 5939-12, FR i Malmö, mål nr 6604-12, JO beslut 21/11 2014, dnr 6408/2013.

211 Strömberg, 2011, s 113, Marcusson, 2012, s 11.

212 SOU 2010:29 s. 425, JO beslut 2/6 2009, dnr 671-2008, s. 6.

213 Lundell, Strömberg, 2011, s. 115.

214 Prop. 1991/92:173, s. 21- 22, prop. 2007/08:63, s. 34.

215 Förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut m.m. 7 §, Hellners, Malmqvist, 2010, s. 260.

verkställbara.²¹⁶ Underrättelsen kan ske i muntlig eller skriftlig form. Gällande betungande beslut där det finns en klagoberättigad part har JO funnit att tunga praktiska skäl undantagslöst talar för underrättelse i skriftlig form. Bakgrunden är att fullföljdstiden, den tid inom vilken överklagan kan ske, inleds då parten tar del av beslutet. Fullföljdstidens omfattning kan lätt avgöras om skriftlig underrättelse använts.²¹⁷ Även förvaltningslagen 7 § är av betydelse i sammanhanget, paragrafen föreskriver snabbhet och lättbegriplighet i myndighetskommunikation. Dokumentationsskyldigheten framgår av förvaltningslagen 15 § och dess betydelse i djurskyddsärenden har behandlats av JO. En anmälare har enligt JO rätt att vara anonym men om myndigheten uppfattar anmälares namn är den skyldig att dokumentera detta, samt i förekommande fall även lämna ut namnet som en del av en allmän handling.²¹⁸ Varje inspektion ska dokumenteras i en kontrollrapport och djurägaren ska få ta del av rapporten så snart som möjligt.²¹⁹ De fall av bristande dokumentation som uppdragets genom JO-anmälningar hänför sig framförallt till tiden före förstatligandet av djurskyddskontrollen.²²⁰ Det är därför rimligt att anta att dokumentationsskyldigheten efterlevs bättre av länsstyrelserna.

5.3.2 Bristande kommunikation och underrättelse i praxis

Brister i kommunikation och underrättelse har uppmärksammats av JO även efter förstatligandet av djurskyddskontrollen. Jag tar under denna rubrik upp några exempel.

JO 2014-06-10 Dnr 1735-2013 6458-2013

Den 2 maj 2013 meddelade länsstyrelsen polismyndigheten beslut om avlivning av en omhändertagen hund med omedelbar verkställighet. Hunden avlivades den 6 maj. Djurägaren underrättades om avlivningsbeslutet den 21 maj 2013, d.v.s. 19 dagar efter beslutsdatum och 15 dagar efter avlivningen. Länsstyrelsen ansåg sig inte ha brustit i handläggningen eftersom avlivning enligt myndigheten var det enda alternativet och då det måste ha framgått för djurägaren inledningsvis att avlivning var en möjlig utväg. JO

216 Strömberg, 2011, s. 135.

217 JO beslut 20/11 1998, dnr 777-1998 (JO 1999/00 s. 155), JO beslut 26/3 1990, dnr 2670-1989, (JO 1990/91 s. 412), JO beslut 21/11 2014, dnr 6408/2013, s. 7.

218 JO beslut 30/12 2005, dnr 3903-2004 (JO ämbetsberättelse 2006/07 s. 369-370).

219 SJVFS 2012:20 §§ 11-12.

220 JO beslut 28/11 2008, dnr 4643-2007, JO beslut 12/5 2004, dnr 1014-2002, JO beslut 9/6 2006, dnr 5399-2004 2977-2005.

gjorde en annan bedömning och kritiserade länsstyrelsen för bristerna i kommunikation och underrättelseskyldighet, särskilt med tanke på slutgiltigheten och den känslomässiga effekten hos ett avlivningsbeslut. JO noterade att djurägaren frångått sin möjlighet att begära inhibition. Vikten av effektiv delgivning av avlivningsbeslut har även tidigare betonats av JO.²²¹

JO 2014-11-21 Dnr 6408/2013

Den 11 november 2013 fattade länsstyrelsen ett beslut om omedelbart omhändertagande av drygt 200 får. En skriftlig underrättelse om beslutet skickades till djurägarna först den 26 november. Den 11-13 november beslutade länsstyrelsen att fåren skulle avlivas med omedelbar verkställighet. Beslutet meddelades djurägaren skriftligen den 19 december, d.v.s. fem veckor senare. Länsstyrelsen ansåg sig ha följt förvaltningslagens regler eftersom djurägarna den 12 november muntligen informerats om att avlivning skulle påbörjas av de djur som bedömdes vara i mycket dåligt skick. JO konstaterade att en överklagan förutsätter att ett beslut delgivits parten och att det är mycket viktigt att underrättelser sker just i skriftlig form vid betungande beslut och så snart som möjligt. För beslut med omedelbar verkställighet ska underrättelse ske genast. JO uttalade att rättssäkerheten kräver att överklaganderätten inte blir illusorisk genom att beslut verkställs före överklagan möjliggjorts. Att vänta fem veckor med underrättelse är dessutom oförenligt med förvaltningslagens skyndsamhetskrav i 7 §. Länsstyrelsens handläggning kritiserades.

JO 2013-12-10 Dnr 427-2013

Den 23 november 2012 bad länsstyrelsen familjen J att yttra sig över ett kommande beslut om omhändertagande av familjens katter. Yttranden inkom till länsstyrelsen den 10 och 12 december. Den 18 december fattade länsstyrelsen ett beslut om omhändertagande av familjens samtliga katter med omedelbar verkställighet. Beslutet skulle delges familjen av polisen i samband med omhändertagandet på grund av risken för att familjen annars skulle gömma undan katterna. På grund av polisens arbetsbelastning genomfördes omhändertagande samt delgivning först den 8 januari 2013. Det hade då gått 21 dagar sedan beslutsdatum och familjen hade inte fått respons på sina yttranden. Enligt länsstyrelsen var det olyckligt att så lång tid förflutit men då djuren

²²¹ JO beslut 8/1 2002, dnr 3743-1999.

hade kunnat undanhållas var underrättelse före själva omhändertagandet en omöjlighet. JO konstaterade att underrättelse ska ske genast efter fattande av ett beslut med omedelbar verkställighet. JO riktade kritik mot handläggningen.

JO 2009-06-02 Dnr 671-2008

M var belagd med djurförbud. Länsstyrelsen beslutade därför den 9 november 2007 att samtliga djur i M:s vård skulle omhändertas. Länsstyrelsen bedömde att kommunikering före beslut inte skulle ske av hänsyn till risken för undanhållande av djuren. En kort tid efter omhändertagandet fattades och verkställdes på grund av bristande möjligheter till omplacering beslut om avlivning av de omhändertagna djuren. Ägare till de avlivade djuren hade varit M:s son S och S:s pappa J-O. De hade inte givits möjlighet att yttra sig över omhändertagandet eller avlivningen av djuren före beslutens verkställighet. Länsstyrelsen menade att S och J-O hade varit medvetna om M:s djurförbud och vad som kan bli konsekvensen av djurhållning i strid mot djurförbud. Därför var kommunikering med de båda obehövlig. Att inte heller M kommunicerades före beslut berodde enligt länsstyrelsen dels på risken för undanhållande, dels på att kommunikering med personer med djurförbud normalt inte sker eftersom dessa måste vara medvetna om de potentiella konsekvenserna av djurhållning i strid mot förbudet. JO konstaterade att länsstyrelsen efter omhändertagandet hade haft vetskap om att S och J-O och inte M var ägare till djuren. I detta fall hade länsstyrelsen därför en skyldighet att inför avlivningsbeslutet kommunicera till de båda, vilket inte gjordes. JO konstaterade att regeln i förvaltningslagen 17 § gäller även i ärenden om djurhållning i strid mot djurförbud. Ett undantag från kommunikation kan göras om denna skulle försvåra genomförandet av beslutet, såsom länsstyrelsen påpekat. I M:s fall saknades det konkreta omständigheter till stöd för slutsatsen att kommunikation skulle försvåra genomförandet. JO kritiserade länsstyrelsen för bristfällig handläggning bestående i felaktigt nyttjande av undantaget till förvaltningslagen 17 § och underlåtenhet att kommunicera med kända djurägare före avlivningsbeslut.

I flera fall, även från senare tid, har länsstyrelsernas och JO:s uppfattning om när kommunikering kan underlåtas gått isär. Jag är obenägen att lägga hela skulden för den i förekommande fall bristande handläggningen på länsstyrelserna. Min uppfattning är att Jordbruksverkets vägledande dokument ger otillräcklig ledning i frågan och föranleder

en problematisk tillämpning av kommunikationsprincipen i djurskyddsärenden. I vägledningen gällande omhändertagande enligt djurskyddslagen 31 och 32 §§ står att det ”ofta” finns skäl att göra avsteg från kommunikationsprincipen.²²² Det framgår ingenstans i vägledningen att undantag från kommunikationsprincipen kräver faktiska omständigheter som tyder på att kommunikation kan försvåra beslutets verkställighet. Jordbruksverkets information stämmer dåligt överens med JO:s uttalande om kommunikationsprincipen som ”en av de viktigaste garantierna för materiellt riktiga avgöranden och för en myndighetsutövning som den enskilde kan känna förtroende för”²²³. Jag anser att Jordbruksverket förtjänar kritik för sin bristande information. Vägledningen bidrar i detta avseende knappast till ökad rättssäkerhet, snarare tvärtom.

Vad gäller kommunikation av kontrollrapporter efter inspektion finns ett internt krav på att minst 80 % av dessa ska översändas till djurägaren senast 14 dagar efter besöket. Enligt Jordbruksverkets data för 2014 levde sju av 21 länsstyrelser upp till detta. Samtliga länsstyrelser uppvisar en variation på 48-90 % gällande antalet rapporter som översänds inom 14 dagar.²²⁴ Med tanke på den svårighet som kan uppstå för en djurägare som vill bemöta ett uttalande i en rapport då rapporten delges honom eller henne långt efter inspektionen, borde man enligt min uppfattning se allvarligt på denna brist. Djur i livsmedelsproduktion omflyttas regelbundet och ett uttalande kan vara helt omöjligt för djurägaren att bemöta då rapporten delges honom eller henne flera veckor efter inspektion. Jag ställer mig frågan varför rapporten inte kan delges djurägaren i omedelbart. Länsstyrelsen har en skyldighet enligt förvaltningslagen 7 § att i sin handläggning underlätta för den enskilde, samt enligt 4 § samma lag att lämna hjälp av lämplig art med hänsyn till den enskildes behov. Detta talar för omedelbar delgivning.

5.3.3 Att ”trilla ur informationskedjan”

Den senaste tiden har det framförts negativa synpunkter gällande Livsmedelsverkets rutiner för kontroll av djurskydd och djurhälsa på slakterier. Synpunkterna har framförts i branschtidningar och av LRF.²²⁵ Kritiken handlar om vad som uppfattas som nya

²²² Jordbruksverket, 7/4 2009, s. 19-20, 22.

²²³ JO beslut 2/6 2009, dnr 671-2008, s. 7.

²²⁴ Jordbruksverket, Redovisning av länsstyrelsernas djurskyddskontrollarbete under 2014, rubrik 4.3.3 ”Kontrollrapporter”.

²²⁵ Berg, 8/5 2015, s 4-5, Berg, 24/4 2015, LRF, 2015.

rutiner, vilka medfört en upplevd ständig risk för åtal och rättsosäkerhet. I motsats till tidigare återkopplar besiktningsveterinärerna* i princip aldrig till djurägaren innan underrättelse till länsstyrelsen. Veterinärernas underrättelseplikt upplevs även ha skärpts. Hos länsstyrelserna behandlas underrättelserna som en anmälan som kan leda till ett åtal. Åtalet kan meddelas djurägaren långt efter det att djuret slaktats, vid den tidpunkten kan en djurägare med omfattande produktion ha mycket lite minne av den anmälda händelsen. Enligt LRF har djurägarna ”trillat ur informationskedjan” och förbundet ser flera potentiella negativa konsekvenser med detta, bland annat upplevd rättsosäkerhet och en rädsla för att skicka djur till slakt.²²⁶ Följande avsnitt syftar till att förklara den uppfattade rutinändringen och utreder om Livsmedelsverkets rutiner är förenliga med EU:s förordning 854/2004.

5.3.3.1 Allmänt om djurskyddskontroll på slakteri

Ansvar för kontroll av djurskydd på slakterier är delat mellan Livsmedelsverkets besiktningsveterinärer och länsstyrelserna. Veterinärerna sköter den löpande kontrollen och rapporterar bristerna vidare till länsstyrelsen. När djur sänds till slakt gäller djurskyddslagen fortfarande, dessutom gäller de särskilda regler som finns för slakt.²²⁷ Förordning (EG) 854/2004 reglerar besiktningsveterinärers uppgifter på slakterier. Förordningen föreskriver bland annat att det ska finnas en besiktningsveterinär, att veterinären i normalfallet ska besiktiga samtliga djur före slakt och att det av besiktningen ska framgå om det finns tecken på brister ur djurskyddshänseende. Om en brist har identifierats och om problemet har uppstått hos djurägaren ska veterinären kontakta djurägarens besättningsveterinär och djurägaren, om inte det skulle påverka ett senare rättsligt förfarande. I förekommande fall ska den aktuella kontrollmyndigheten d.v.s. den relevanta länsstyrelsen kontaktas.²²⁸

Det framgår följaktligen av EU:s förordning 854/2004 att återkoppling till djurägaren ska ske och en rimlig tolkning är att det ska vara en huvudregel. Att det ska vara en huvudregel antyds av formuleringen att veterinären ”ska” kontakta djurägaren och av att

* Yrkestiteln är idag ”officiell veterinär vid slakteri” men jag använder för enkelhetens skull den gamla titeln besiktningsveterinär.

226 LRF, 2015.

227 Se t.ex. djurskyddsförordningen (1988:539) §§ 30-32a, SJVFS 2012:27, förordning (EG) 1099/2009, förordning (EG) 854/2004.

228 Förordning (EG) 854/2004 art. 5, bilaga 1 avsnitt I kap. II B p. 1, 2, bilaga 1 avsnitt II kap. I p. 2 b.

det som uppfattas som ett undantag, fall där en återkoppling skulle påverka ett senare rättsligt förfarande, i förordningen står skrivet inom parentes.

5.3.3.2 Underrättelseplikt i praktiken

Enligt Livsmedelsverkets instruktion ska besiktningsveterinären alltid göra en underrättelse till länsstyrelsen då en avvikelse gällande djurlidande bedöms ha uppstått på jordbruksanläggningen.²²⁹ På grund av negativ uppmärksamhet i media gick Livsmedelsverket i december 2013 ut med ett informationsbrev angående tillämpningen av instruktionen. Informationen syftade till att förtydliga innebörden av underrättelsekravet till länsstyrelserna och innebar därför ingen ändring i sig. Av informationen framgår tydligt att länsstyrelsen ska underrättas om alla avvikelser gällande skador eller lidande som kan hänföras till primärproduktionen (d.v.s. djurägaren), för att aktuell länsstyrelse ska få en samlad bild av djurskyddet inom sitt område. Underrättelseplikten är undantagslös.²³⁰ Informationen gick ut i nära anslutning till den av djurägarna uppfattade ”rutinändringen”, det är därför rimligt att anta att den i praktiken hade en uppstramande effekt på besiktningsveterinärernas underrättelsefrekvens. Jordbruksverkets nya vägledning för kontrollmyndigheter vid djurskyddskontroll på slakteri innehåller en underrättelseplikt för besiktningsveterinärer som förefaller än mer långtgående än Livsmedelsverkets instruktion. Enligt utkastet ska veterinären underrätta länsstyrelsen inte bara då en avvikelse bedöms ha uppstått på jordbruksanläggningen, utan då ”en iakttagelse är av ett sådant slag att den kan betraktas som en potentiell avvikelse där [besiktningsveterinären] åtminstone misstänker en djurskyddsbrist”.²³¹

En avvikelse innebär att djurskyddslagstiftningens krav inte uppfylls. Enligt Jordbruksverkets förslag till ny vägledning ska även iakttagelser som kan betraktas som potentiella avvikelser underrättas länsstyrelserna, där de behandlas som anmälningar. Jag ställer mig frågan hur den enskilde djurägaren när han eller hon skickar djur till slakt ska kunna veta vilka situationer som kan betraktas som, inte avvikelser, utan som något som kan tyda på en potentiell avvikelse. Den enskilde har ett befogat intresse av att kunna ta reda på hur han eller hon ska agera för att följa lagen, i synnerhet då

²²⁹ Livsmedelsverket, ”Beslut efter kontroller av djurskydd vid slakteri”, 2009, s. 15, Livsmedelsverket, ”Inspektion av djurskydd vid slakteri”, s. 8.

²³⁰ Livsmedelsverket, ”Information”, 13/12 2013, Livsmedelsverket, ”Viktig information om djurskyddskontroller vid slakteri”, 13/12 2013.

²³¹ Jordbruksverket, 4/5 2015, s. 5.

agerandet är kopplat till en underrättelseplikt som kan leda till åtal. Förutsebarheten i detta framstår enligt mig som bristande och rättsosäker. En jämförelse kan göras med regeln om anmälningsskyldighet till socialnämnden enligt socialtjänstlagen (2001:453) 14 kap. 1 §. Enligt paragrafen ska lärare m.fl. genast anmäla om de får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Underrättelseplikten enligt Jordbruksverkets utkast gäller inte vid misstanke om att djuret kommit till skada eller lidit, utan vid misstanke om någon typ av djurskyddsbrist. Mot bakgrund av djurskyddslagens förebyggande syfte vill jag påstå att den föreslagna underrättelseplikten är mer långtgående än socialtjänstlagens anmälningsplikt för barn som far illa. Då den enskilde knappast kan utläsa vilka handlingar eller underlåtenheter som kan göra honom eller henne straffrättsligt ansvarig är det tveksamt om regleringen är förenlig med legalitetsprincipen. Det kan vidare noteras att redan uppstramningen under år 2014 har påverkat länsstyrelsernas arbetsbelastning. Länsstyrelsen i Skåne har haft en ökning av antalet anmälningsärenden med 70 % från 2013 till 2014, halva ökningen beror enligt myndigheten på att antalet anmälningar från besiktningsveterinärer har ökat.²³² Även Jordbruksverket konstaterar att belastningen i form av många anmälningsärenden har fått till följd att flera länsstyrelser har svårt att uppfylla interna målsättningar om planerad djurskyddskontroll.²³³ Det är värt att tillägga att utformningen av besiktningsveterinärernas underrättelseplikt i skrivande stund enligt Jordbruksverkets tjänstemän är föremål för diskussion mellan myndigheten och branschen.

5.3.3.3 Återkoppling i praktiken

I det förtryckta formuläret ”Underrättelse om djurskydd”, som ska användas av besiktningsveterinärer då de underrättar länsstyrelser, står som fotnot att besättningsveterinärer och djurägare endast får meddelas informationen om detta inte påverkar senare rättsliga förhållanden. Enligt Jordbruksverkets föreskrift om offentlig kontroll 3 och 12 §§ ska en djurägare efter djurskyddskontroll snarast få ta del av kontrollrapporten, detta gäller dock inte för Livsmedelsverkets personal, d.v.s. bland andra besiktningsveterinärerna.²³⁴ Varken Livsmedelsverkets instruktioner eller

²³² Länsstyrelsen Skåne, 2015, s. 18-19.

²³³ Jordbruksverket, Redovisning av länsstyrelsernas djurskyddskontrollarbete under 2014, tabell 2 - Sammanställning av kontrollverksamheten och kontrollekvivalenter år 2013 och 2014, tabell 6 - Resurser och resursanvändning för djurskyddskontrollen under 2013-2014, rubrik 4.3 - Uppfyllelse av beslutade mål för djurskyddskontrollen.

²³⁴ SJVFS (2008:67), senast ändrad genom SJVFS (2012:20).

Jordbruksverkets nya vägledning nämner återkoppling till djurägaren i dessa situationer.²³⁵ Det framgår följaktligen ingenstans att underrättelse till djurägaren är en huvudregel enligt förordning 854/2004.

Det är en realitet att djur kan skickas till exempel från en gård i Stockholmsregionen till ett slakteri i Skåne, det kan därför framstå som orealistiskt att besiktningsveterinärerna snabbt ska kunna få kontakt med de relevanta besättningsveterinärerna, såsom föreskrivs i EU:s förordning 854/2004. Att återkoppla till djurägarna, vilket också är en huvudregel enligt förordningen, borde inte vara förknippat med samma svårigheter. Djuren ska vara märkta så att bland annat produktionsplats går att utläsa.²³⁶ Då slakteriets räkning skickas till djurägaren skulle en kopia av besiktningsveterinärens inspektionsrapport kunna medfölja, den extra administrationen hade varit minimal. Om besiktningsveterinärerna vid misstänkt djurskyddsbrist systematiskt åsidosätter skyldigheten att återkoppla till djurägaren är det en rutin som knappast går att förena med ordalydelsen i förordning 854/2004. Jag har inte hittat någon förklaring till att huvudregeln om återkoppling saknas i Livsmedelsverkets instruktion och jag antar att besiktningsveterinärerna på grund av denna brist är omedvetna om sin skyldighet enligt förordningen. Kanske menar Livsmedelverket att länsstyrelserna kan sköta återkopplingen till djurägarna, i så fall borde det finnas en skyldighet för länsstyrelserna att inom en viss tid underrätta djurägaren om anmälan. Det finns ingen sådan skyldighet, den skyldighet som finns är kommunikationsplikten enligt förvaltningslagen 17 §. När länsstyrelsen är redo att fatta eventuellt beslut kan lång tid ha förflutit. Jag ser därför inte att länsstyrelsens kommunikationsplikt inför beslut kan ersätta den omedelbara återkoppling som föreskrivs i förordning 854/2004. En jämförelse kan göras med skyldigheten att snarast delge djurägaren kontrollrapporten efter en djurskyddsinspektion. Målet är att dessa kontrollrapporter ska delges djurägaren inom 14 dagar, JO har uttalat att delgivandet av kontrollrapporten har stor betydelse för rättssäkerheten i djurskyddsärenden.²³⁷ Även EU:s kontrollförordning, 882/2004 föreskriver i artikel 9 att kontrollrapporter ska delges djurägaren, åtminstone då brister uppmärksammas. Vilken är då skillnaden mellan kontrollrapporten efter en

²³⁵ Livsmedelsverket, "Beslut efter kontroller av djurskydd vid slakteri", 2009, s. 6, 16, Jordbruksverket, 4/5 2015, s. 6-8.

²³⁶ SJVFS (2007:13) §§ 7, 11, SJVFS (2007:12) §§ 7, 9.

²³⁷ JO beslut 28/11 2008, dnr 4643-07, s. 15, Jordbruksverket, Redovisning av länsstyrelsernas djurskyddskontrollarbete under 2014, rubrik 4.3.3 "Kontrollrapporter", SJVFS (2012:20) §§ 11-12.

djurskyddsinspektion på jordbruksanläggningen och en inspektionsrapport från besiktningsveterinärens inspektion av djurägarens djur på slakteriet? Om fynd som tyder på bristande djurskydd hos djurägaren upptäcks på slakteriet kan besiktningsveterinärens inspektion få samma följder som djurskyddsinspektion hemma hos djurägaren. Jag ser inte att det skulle finnas någon avgörande skillnad mellan de båda inspektionerna. Man kan även ifrågasätta varför slakteriföretagen får ta del av besiktningsveterinärernas inspektionsrapporter gällande deras uppfyllelse av djurskyddskraven när inte jordbruksföretagaren d.v.s. djurägaren får det.²³⁸ Min slutsats är att länsstyrelsens rutiner bryter mot förordning 854/2004. Då fynd som tyder på bristande djurskydd hos djurägaren upptäcks borde återkoppling enligt min åsikt vara en huvudregel, precis som för kontrollrapporter efter inspektion hemma hos djurägaren.

²³⁸ Livsmedelsverket, Inspektion av djurskydd vid slakteri, 2009, s. 7.

6 Avslutning

6.1 Slutsatser

Gällande djurförbudet kan det konstateras att utvecklingen från 1990 och framåt har resulterat i en paragraf som till sin utformning är unik i Norden. Dess tvingande karaktär i kombination med en mycket snäv undantagsbestämmelse och bristande information i vägledande dokument gör att proportionalitetsprincipen har svårt att få genomslag i tillämpningen. I kombination med förarbetenas betoning av djurägarens personliga egenskaper försvåras beaktandet av förändrade omständigheter avsevärt. I tillämpningen av djurförbud enligt punkterna 4 och 5 är det mot bakgrund av förarbetsuttalanden om personlig olämplighet tveksamt om och hur undantagsbestämmelsen alls kan tillämpas. Sammantaget försätter dessa egenskaper hos djurförbudsparagrafen djurägaren i en svår situation.

Gällande lagens utformning kan dessutom konstateras att otillåtna blankettstraffstadganden ännu inte har utmönstrats. Det är ur ett förutsebarhetsperspektiv negativt eftersom det fängelsestraff som föreskrivs i dessa fall aldrig kommer att aktualiseras. Utrymmet för det ringa brottet är oklart, vilket påpekats av Åklagarmyndigheten. Trots den oklara definitionen framstår utrymmet för det ringa brottet som litet. Det finns en risk för att brott mot djurskyddslagen av denna anledning tappar förankring i det allmänna rättsmedvetandet med en bristande acceptans av lagen som följd. Oklarheten kan dessutom ifrågasättas av förutsebarhetsskäl. Då den enskilde inte kan utläsa vilka handlingar som kan göra honom eller henne straffrättsligt ansvarig är det tveksamt om regleringen är förenlig med legalitetsprincipen.

Regeringen uppmärksammade bristerna i djurförbudets utformning och förekomsten av otillåtna blankettstraffstadganden i direktivet till den offentliga utredningen om en ny djurskyddslag. När förslaget presenterades genomfördes ingen förändring. Jag är kritisk till att regeringen har överlåtit till rättstillämpningen att försöka åstadkomma rimlighet i det närmaste i strid mot gällande förarbetsuttalanden istället för att lösa situationen genom ny lagstiftning.

Vad gäller tillämpningen av djurskyddslagen har jag konstaterat att jävsproblematik inte verkar särskilt vanligt förekommande. Jag har funnit skäl att ifrågasätta det sätt på vilket djurägarnas rätt till skydd för hem och privatliv garanteras. Den typ av inspektion i hemmet som en djurskyddsinspektion kan innebära är att jämföras med en husrannsakan vilket ställer vissa krav på reglering. Min uppfattning är att den nuvarande situationen inte är förenlig med Europadomstolens tolkning av rätten till hem och privatliv enligt artikel 8.

Tillämpningen av förvaltningslagens regler om kommunikation och underrättelse i sammanhanget är bristande. Jordbruksverkets vägledning är sannolikt en bidragande orsak till detta då den ger otillräcklig och närmast missvisande information. Återkoppling till djurägaren ska enligt EU:s förordning 854/2004 ske även efter djurskyddsinspektion på slakterier. Detta sker inte i praktiken och verksamheten är därför i denna bemärkelse oförenlig med förordningen. Besiktningsveterinärernas underrättelseplikt till länsstyrelsen efter djurskyddsinspektion på slakteri är vidare så omfattande att det är svårt att förstå hur en djurägare ska veta vad som är en otillåten avvikelse för djur som sänds till slakt, särskilt enligt Jordbruksverkets senaste förslag. Det är negativt ur förutsebarhetssynpunkt och jag ifrågasätter regleringens förenlighet med legalitetsprincipen.

Jordbruksverket gör i sin vägledning en liknelse av djurförbud för en yrkesperson med tidsbegränsad körkortsindragning efter en taxiförarens fortkörning med bil.²³⁹ Jag anser att den liknelsen är olämplig och vittnar om en bristande förståelse för verkligheten. En bil är ett själlöst fordon med vissa givna funktioner och mätinstrument som ger exakt avläsning av till exempel hastighet. Ett djur är en individ utan exakta mätinstrument. Istället är det djurägaren och djurskydds- eller djurhälsopersonal som bedömer djurets mående. Ett konstaterande av en allvarlig fortkörning går i de allra flesta fall att avgöra helt objektivt. Vilken hastighet visade fartkameran/hastighetsmätaren? Vilken hastighetsgräns gällde? Ett konstaterande av lidande hos djur eller i ännu högre utsträckning ett konstaterande av en risk för att ett djur ska utsättas för lidande, går inte

²³⁹ Jordbruksverket, 7/4 2009, s. 27.

att bedöma på samma objektiva vis. Alla djur, djurägare, inspektörer och veterinärer är olika. En avläsning av lidande eller risk för lidande blir med nödvändighet en subjektiv bedömning. Att jämföra ett obligatoriskt körkortsingripande med ett obligatoriskt djurförbud är därför att jämföra två helt olika saker. Det vore enligt min uppfattning lämpligare att jämföra djurförbudet med åtgärder enligt lag (1990:57) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), eftersom bedömningar enligt LVU i likhet med bedömningar enligt djurskyddslagen alltid i någon mån är subjektiva. Om en myndighet hade jämfört omhändertagande av barn med en tidsbegränsad körkortsindragning hade många förmodligen reagerat. Flera i uppsatsen uppmärksammade brister kan på ett eller annat sätt härledas till bristande vägledning från Jordbruksverket. En samordnande kontrollmyndighet för en så komplex och ingripande lagstiftning som djurskyddslagen har ett stort ansvar och jag kan inte tycka att Jordbruksverket lever upp till detta.

6.2 Förbättrad lagstiftning – för både djur och djurägare

Jordbruksverket framhåller i sin vägledning att syftet med djurskyddslagen är att förebygga.²⁴⁰ Kraftigt tillspetsat skulle man kunna påstå att det effektivaste sättet att förebygga dålig djurhållning är att förbjuda djurhållning överhuvudtaget. I verkligheten är det nog få som vill se en sådan utveckling, därför är det viktigt att ställa sig frågan hur djurskyddslagen och dess tillämpning påverkar inte bara djuren utan djurägarna. Det finns emellertid en uppfattning om att rättssäkerhet står i motsatsställning till effektivitet. Nils Jareborg har skrivit att rättssäkerhetsprincipen och effektivitetsprincipen ”ofta kommer i direkt konflikt med varandra”²⁴¹. Utifrån denna uppfattning skulle slutsatsen kunna dras, att en för djurägarna förstärkt rättssäkerhet i tillämpningen av djurskyddslagen skulle ha en negativ inverkan på lagens effektivitet och följaktligen på djurskyddet. Inte heller detta framstår som en önskvärd utveckling. Min uppfattning är att slutsatsen om rättssäkerhetens motsatsställning till effektivitet bygger på en förenkling och felaktig tolkning av begreppet effektivitet. Hans Gunnar Axberger har gjort följande liknelse i syfte att belysa förhållandet.

Vi antar att vi har fått i uppgift att plocka blåbär. Vi är angelägna om att plocka alla

²⁴⁰ Jordbruksverket, 6/5 2014, dnr 5.2.17-4470/14, s. 5.

²⁴¹ Jareborg, 2003, s. 142.

blåbär i skogen. För att utföra uppgiften utrustar vi oss med en stor lie och en kratta, därefter slår vi allt blåbärsris vi hittar och lägger det i en gigantisk hög. Vi har nu plockat alla blåbär. Frågan är om vi har gjort det på ett effektivt sätt.²⁴² Vissa skulle anse att det beskrivna sättet att plocka blåbär är effektivt eftersom det är snabbt och samlar in alla blåbär. Axberger menar att effektivitetsbegreppet i så fall används på ett onyanserat och oreflekterat sätt. Enligt Axberger måste en effektiv metod även vara användbar och säker, en metod som samlar in mer ris än vad som med lätthet går att skilja från bären är inte användbar och därför inte effektiv. Rättens träffsäkerhet är en viktig del av rättssäkerhetsbegreppet och av rättseffektiviteten. Axbergers uppfattning är att de båda principerna i detta avseende strävar åt samma håll.²⁴³ Visserligen finns det konkreta situationer där rättssäkerhet och effektivitet tycks dra ojämnt. Under en polisråd kan polisen kanske arbeta mer ”effektivt” om vissa rättsliga begränsningar åsidosätts. Vad man menar med effektivitet i det sammanhanget är då snarast den lätthet med vilken polisen kunnat genomföra sitt ingripande jämfört med annars, huruvida åsidosättandet av de rättsliga begränsningarna fått till följd att fler skyldiga gripits och att syftet bakom den lag som motiverat ingripandet därmed har främjats är inte säkert. Axberger menar att ”rättseffektivitet” och effektivitet i dagligt tal därför är olika saker.²⁴⁴

Även Jareborg har i en utveckling av rättssäkerhetens förhållande till effektivitet skrivit att motsatsförhållandet begreppen emellan ofta är missvisande. Det beror enligt Jareborg på att effektivitet är ett relationsbegrepp. Det tillstånd som uppnås genom ökad effektivitet behöver inte vara önskvärt, såväl mördare som läkare kan vara effektiva.²⁴⁵ Min uppfattning är att Axbergers och Jareborgs utveckling av förhållandet ger en nyanserad och rimlig bild. En tillämpning av djurskyddslagen som skapar starka negativa reaktioner hos djurägarna och som i förlängningen drabbar djurskyddsinspektörerna genom en försämrad arbetsmiljö framstår inte som effektiv. Om djurägarna ställer sig frågande till lagens innebörd i konkreta fall och ifrågasätter lagens betydelse för djurens väl, får de svårt att uppfylla lagens krav och lagen framstår inte som effektiv. En förbättring i dessa avseenden skulle ha en positiv inverkan på både rättssäkerhet och effektivitet. Med detta vill jag säga att förstärkt rättssäkerhet i

242 Axberger, BRÅ forskning 1988:3, s. 173.

243 Axberger, a.a. s. 173-174.

244 Axberger, a.a. s. 176-177.

245 Jareborg, 1992, s. 91-92.

djurskyddslagens tillämpning enligt min mening inte behöver ha en negativ inverkan på lagens effektivitet eller i förlängningen på djurskyddet. Den som hävdar annorlunda får gärna förklara vad det är för effektivitet som försämras, i förhållande till vad effektiviteten ska bedömas samt hur den eventuella effektivitetsvinsten vägs mot förlusten av andra värden.

Per Olof Ekelöf har uttryckt att ny lagstiftning kan vara motiverad för att omformulera, inte själva lagen utan lagens förarbeten.²⁴⁶ Mot bakgrund av de problematiska konsekvenserna av förarbetsuttalandena gällande djurförbud är det min åsikt att situationen kräver ny lagstiftning.

²⁴⁶ Ekelöf, 1994, s. 28-29.

7 Käll- och litteraturförteckning

7.1 Offentligt tryck

Propositioner

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

Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen

Prop. 1984/85:32 om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m.m.

Prop. 1983/84:111 med förslag till polislag, m.m.

Prop. 1985/86:80 om en ny förvaltningslag

Prop. 1986/87:112 om anhållande, häktning, m.m.

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

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

Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor

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

Prop. 2002/03:149 Ändringar i djurskyddslagen (1988:534)

Prop. 2006/07:77 Ersättning vid smittsamma djursjukdomar, m.m.

Prop. 2007/08:63 Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi

Prop. 2009/10:210 Patientsäkerhet och tillsyn

Prop. 2013/14:41 Ändringar i djurskyddslagen

Annat riksdagstryck

SOU 1984:15. Ekonomisk brottslighet i Sverige

SOU 2008:117. Patientsäkerhet Vad har gjorts? Vad behöver göras?

SOU 2010:29. En ny förvaltningslag

SOU 2011:75. Ny djurskyddslag

SOU 2014:14. Effektiv och rättssäker PBL-överprövning

Betänkande 1984/85:JuU28 om riktlinjer för arbetet mot ekonomisk brottslighet, m.m. (prop. 1984/85:32 jämte motioner)

Betänkande 1992/93:JoU1 Tillsyn enligt djurskyddslagen, m.m.

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

Ds 2008:57. Djurföbudsregister

Övrigt

JK, 1994 A13, beslut 10/6 1994, dnr 5033-92-20

JK beslut 5/4 2013, dnr 5087-12-40

Jordbruksverket, Avdelningen för djurskydd och hälsa, ”Vägledning för kontrollmyndigheter m.fl. Handläggning av djurskyddsärenden”, dnr 31-2401/09, 7/4 2009

Jordbruksverket, ”Sveriges första 15 år som medlem i EU – Djurskydd”, Rapport 2012:28

Jordbruksverket, Avdelningen för djurskydd och hälsa, ”Vägledning för kontrollmyndigheter m.fl. Djurskydd”, dnr 5.2.17-4470/14, 6/5 2014

Jordbruksverket, Redovisning av länsstyrelsernas djurskyddskontrollarbete under 2013, missiv, dnr 5.2.17-5978/14, 27/5 2014

Jordbruksverket, Avdelningen för djurskydd och hälsa, Andersson, K, Redovisning av länsstyrelsernas djurskyddskontrollarbete under 2014

Jordbruksverket, Statistik över djurskyddskontroller, www.jordbruksverket.se/amnesomraden/djur/djurskydd/rapporterochstatistik/statistikoverdjurskyddskontroller.4.2e937121386c0f243f8000127.html, (2015-05-05)

Jordbruksverket, Enheten för idisslare och gris, ”Vägledning för kontrollmyndigheter - Djurskyddet vid slakteri”, UTKAST, 4/5 2015

Livsmedelsverket, ”Beslut efter kontroller av djurskydd vid slakteri”, instruktion, version 2008-09-15, giltig fr.o.m. 1/1 2009

Livsmedelsverket, ”Inspektion av djurskydd vid slakteri”, instruktion, version 2008-09-15, giltig fr.o.m. 1/1 2009

Länsstyrelsen Skåne, Årsredovisning 2014, dnr 106-3697-2015, 2015

Länsstyrelsen Uppsala län, beslut den 26 juni 2012, dnr 282 1045-12

Länsstyrelsen Gotlands län, beslut den 12 december 2014, dnr 282-2831-2014

Länsstyrelsen i Jönköpings län, beslut den 28 mars 2014, dnr 282-8025-2013

Polisen, Polisens författningssamling, Sökordsregister över gällande föreskrifter och allmänna råd per den 1 januari 2015, ISSN 2002-0139, 2015-03-18

Rikspolisstyrelsen, ”Inspektion djurärenden”, inspektionsrapport 2009:8, december 2009

Rikspolisstyrelsen, ”Fakturering av förskottade kostnader i samband med omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen (1988:534) och lag (2007:1150) om tillsyns över hundar och katter”, information, dnr RA-111-1111653-7035/12, 14/11 2012

Åklagarmyndigheten, Djurplågeri och brott mot djurskyddslagen, Tillsynsrapport 2013:2, januari 2013

7.2 Litteratur

- Alexius Borgström, K, "Rättsdogmatik". I: Juridik och rättsvetenskap i socialt arbete, red. Hollander, A, Alexius Borgström, K, Studentlitteratur, 2009, s. 17-37
- Asp, P, m.fl., Brotten mot allmänheten och staten – Svensk straffrätt IV, Iustus Förlag, 2012
- Asp, P, m. fl., Kriminalrättens grunder – Svensk straffrätt I, Iustus Förlag, 2010
- Astrids miljö- och samhällsblogg, <https://forystablogg.wordpress.com/>, "Helt normalt", 26/4 2015 (22/7 2015)
- ATL, "Strid om djurskydd går vidare", www.atl.nu/lantbruk/strid-om-djurskydd-g-r-vidare, 7/3 2014 (28/7 2015)
- Axberger, H-G, "Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar En rättspolitisk utvärdering av lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet", BRÅ forskning 1988:3
- Berg, H, "Trots förslaget – ingen ny djurskyddslag", SVT-nyheter, <http://www.svt.se/nyheter/sverige/ingen-ny-djurskyddslag>, 20/3 2013 (13/3 2015)
- Berg, M, "Bönder informeras inte om djurskyddsanmälningar", Land Lantbruk, <http://www.lantbruk.com/lantbruk/bonder-informeras-inte-om-djurskyddsanmalningar>, 24/4 2015 (20/7 2015)
- Berg, M, "Varje brist anmäls – slakteriernas nya rutiner rättsosäkra för bonden", Land Lantbruk, nr 20, 8/5 2015, s. 4-5
- Craig, P, De Búrca, G, EU Law – text, cases and materials, Oxford University Press, U:5, 2011
- Croon, A, "Jura novit curia-principen och sökandet efter en rättssäker rättstillämpning - ett rättshistoriskt perspektiv", JP 2/2010, s. 273-281
- Ekelöf, P O, "Teleological Construction of Statutes". I: Metod och Perspektiv – Texter i straffrätt, processrätt och skatterätt, De Lege, årgång 4 1994, red. Jareborg, N, Iustus Förlag 1994, s. 11-54
- Ekelöf, P O, Rättegång, häfte I, U 8:4, Norstedts Juridik, 2002
- Ekelöf, P O, Rättegång, häfte V, U:7, Norstedts Juridik, 2009
- Frändberg, Å, "Om rättssäkerhet", JT 2000/01, s. 269-280
- Gatemark, M, "Djurskyddet i Skåne får kritik", ATL lantbrukets affärstidning, <http://www.atl.nu/lantbruk/djurskyddet-i-sk-ne-f-r-kritik>, 14/2 2014 (22/7 2015)
- Helmius, I, "Proportionalitetsprincipen". I: Offentlighetsprinciper, red. Marcusson, L, U:2, Iustus Förlag, 2012, s. 133-162
- Hellners, T, Malmqvist, B, Förvaltningslagen med kommentarer, U:3, Norstedts Juridik, 2010
- Hydén, H, Rättssociologi som rättsvetenskap, Studentlitteratur, 2002
- Jareborg, N, Straffrättsideologiska fragment, Iustus Förlag, 1992
- Jareborg, N, "Vad är en princip?". I: Festskrift till Åke Frändberg, Iustus Förlag, 2003 s. 137-144

Jervinge, K, Inspektörernas arbetsmiljö i fokus - En ohållbar situation, Naturvetarna 3/5 2013

Lantbrukets Affärer, ”En kamp mot rättslöshet och godtycke”, <http://www.lantbruketsaffarer.se/tabid/1325/ItemID/669/View/Details/AMID/3191/Default.aspx>, 27/1 2012 (22/7 2015)

Linander, J, Danielsson, S, ”Öka rättssäkerheten i djurskyddsärenden”, Land Lantbruk, <http://www.lantbruk.com/debatt/oka-rattssakerheten-i-djurskyddsarenden>, 15/2 2013 (22/7 2015)

LRF, ”Nya rutiner på slakterierna skapar rättsosäkerhet”, www.lrf.se/mitt-lrf/nyheter/riks/2015/nya-rutiner-pa-slakterierna-skapar-rattssakerhet/, 2015 (20/7 2015)

Lundell, B, Strömberg, H, Allmän förvaltningsrätt, U:25, Liber AB, 2011

Marcusson, L, ”Principer inom den offentliga rätten”. I: Offentlighetsprinciper, red. Marcusson, L, U:2, Iustus Förlag, 2012, s. 9-15

Samuelsson, J, Melander, J, Tolkning och tillämpning, Iustus Förlag, 2003

Moëll, C, ”Proportionalitetsprincipen”, Skattenytt 2004, s. 675-681

Nationalencyklopedin, band 6, Bokförlaget Bra Böcker, 1991

NJA II 1992

NJA II 2014:5

Nergelius, J, Svensk statsrätt, U:2, Studentlitteratur, 2010

Peczenik, A, Juridikens metodproblem, U:2, AWE/GEBERS, 1980

Peczenik, A, Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation, U:1, Norstedts Juridik, 1995

Ragnemalm, H, ”Om litispensens i förvaltningsrätten”, FT 1974, s. 57-84

Ramberg, A, ”Tvångsmedel, rättssäkerhet och integritet - går det att förena?”, SvJT 2007, s. 154-170

Sterzel, F, ”Legalitetsprincipen”. I: Offentlighetsprinciper, red. Marcusson, L, U:2, Iustus Förlag, 2012, s. 73-95

Sterzel, F, Författning i utveckling, U:2, Iustus Förlag, 2009

Strömberg, Å, Allmän Förvaltningsrätt, U 25, Liber, 2011

Strömholm, S, ”Demokrati och juridik”. I: Segerstedt, T, m.fl., Rättssäkerhet & demokrati, Ratio, 1985

Transportfackens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd, ”Hot och våld mot taxiförare”, folder 2, art nr 52 515-H, TYA, 2010

Tähti, A, ”Principernas roll i förvaltningsrätten”, Nordisk Administrativ Tidskrift, nr 4/1997, s. 288-297

Wennerström, E, ”Rättsstat och rättssäkerhet i EU”, SvJT 2007, s. 27-37

Zila, J, ”Om rättssäkerhet”, SvJT 1990, s. 284-305

Åhman, K, ”Äganderätten i konflikt med andra skyddsvärda rättigheter eller intressen”.

I: Äganderätten – Dess omfattning och begränsningar, red. Åhman, K, Iustus Förlag, 2009, s. 131-142

Åhman, K, ”Europadomstolens principer”. I: Offentlighetsprinciper, red. Marcusson, L, U:2, Iustus Förlag, 2012, s. 17-44

7.3 Rättsfall

Hänvisning till de sidor i uppsatsen där rättsfallen behandlas visas inom parentes.

7.3.1 Svenska domstolar

Högsta domstolen

NJA 1982 s. 564	(s. 50, 53)
NJA 2005 s 33	(s. 44, 45)
NJA 2006 s. 293 (I och II)	(s. 45)
NJA 2007 s. 918	(s. 45)
NJA 2008 s. 567	(s. 45)
NJA 2011 s. 518	(s. 20)
Högsta Domstolen, dom den 3 februari 2010 i mål nr B 2513-06	(s. 50)

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1989 ref. 67	(s. 43)
RÅ 1990 ref. 82	(s. 16)
RÅ 1991 ref. 58	(s. 39)
RÅ 1996 ref. 40	(s. 20, 34)
RÅ 1996 ref. 44	(s. 20, 34)
RÅ 1996 ref. 56	(s. 20, 34)
RÅ 1999 not. 245	(s. 19)
RÅ 2003 ref. 69	(s. 19)
RÅ 2009 ref. 75	(s. 8, 29, 34-39, 41, 43)

Hovrätterna

HovR för västra Sverige, dom den 22 februari 2008 i mål nr T 2413-06	(s. 50)
HovR över Skåne och Blekinge, dom den 9 oktober 2013 i mål nr B 233-13	(s. 8)

Kammarrätterna

KamR i Jönköping, dom den 2 december 2009 i mål nr 1367-09	(s. 39, 41)
KamR i Göteborg, dom den 25 juni 2009 i mål nr 2607-09	(s. 20)
KamR i Stockholm, dom den 9 november 2010 i mål nr 7322-09	(s. 43)
KamR i Göteborg, dom den 14 februari 2012 i mål nr 4164-11	(s. 28)
KamR i Göteborg, dom den 17 september 2013 i mål nr 7206-12	(s. 32, 37)
KamR i Göteborg, dom den 3 januari 2013 i mål nr 5939-12	(s. 15, 16, 59)
KamR i Jönköping, dom den 7 maj 2013 i mål nr 3915-12	(s. 14)
KamR i Sundsvall, dom den 29 oktober 2013 i mål nr 2060-13	(s. 38)
KamR i Jönköping, dom den 12 november 2013 i mål nr 1425-13	(s. 14)

Tingsrätterna

Uppsala TR, dom den 1 december 2010 i mål nr B 5387-10	(s. 40)
Göteborgs TR, dom den 4 februari 2013 i mål nr T 13838-11	(s. 15)
Malmö TR, dom den 25 januari 2013 i mål nr T 5357-11	(s. 15)

Förvaltningsrätterna

FR i Göteborg, dom den 20 juli 2010 i mål nr 11953-10	(s. 51, 52)
FR i Göteborg, dom den 20 oktober 2010 i mål nr 14003-10	(s. 51, 52)
FR i Göteborg, dom den 17 december 2010 i mål nr 9130-10	(s. 51, 52)
FR i Linköping, dom den 17 maj 2011 i mål nr 4204-10	(s. 52)
FR i Karlstad, dom den 20 maj 2011 i mål nr 135-11	(s. 28)
FR i Karlstad, dom den 6 september 2011 i mål nr 194-11	(s. 38)
FR i Stockholm, dom den 28 oktober 2011 i mål nr 9654-11	(s. 38)
FR i Umeå, dom den 2 februari 2012 i mål nr 1469-11	(s. 51)
FR i Uppsala, dom den 6 november 2012 i mål nr 2711-12	(s. 40-42)
FR i Malmö, dom den 26 mars 2013 i mål nr 6604-12	(s. 8, 15, 59)
FR i Växjö, dom den 31 maj 2012 i mål nr 1732-12	(s. 41)
FR i Jönköping, dom den 12 juni 2013 i mål nr 5269-12	(s. 38)
FR i Uppsala, dom den 30 september 2014 i mål nr 3968-14	(s. 52)
FR i Växjö, dom den 25 augusti 2014 i mål nr 493-14	(s. 52)
FR i Stockholm, dom den 13 november 2014 i mål nr 18374-14	(s. 42)
FR i Stockholm, dom den 4 februari 2015 i mål nr 21904-14	(s. 52)

- FR i Jönköping, dom den 30 mars 2015 i mål nr 734-14 (s. 38)
- FR i Uppsala, dom den 2 april 2015 i mål nr 6215-14 (s. 51, 52)
- FR i Stockholm dom den 22 juni 2015 i mål nr 27257-14 (s. 42)

7.3.2 Utländska domstolar

Europadomstolen

- Niemietz v. Germany, 16 December 1992, ECHR, Application no. 13710/88 (s. 54)
- Funke v. France, 25 February 1993, ECHR, Application no. 10828/84 (s. 57)
- Crémieux v. France, 25 Februari 1993, ECHR, Application no. 11471/85 (s. 57)
- Société Colas est and others v. France, 16 March 2002, ECHR, Application no. 37971/97 (s. 54)
- Puhk v. Estonia, 10 February 2004, ECHR, Application no. 55103/00 (s. 19)

EU-domstolen

- Artegoda GmbH m.fl. mot Europeiska gemenskapernas kommission, 26 november 2002, förenade målen T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00, T-141/00 (s. 18)

7.4 JO-utlåtanden

- JO:s ämbetsberättelse 1980/81, s. 268-273
- JO beslut den 10/12 1984, dnr 113-1982
- JO beslut 19/5 1988, dnr 2827-1987
- JO beslut 26/3 1990, dnr 2670-1989
- JO beslut 11/12 1996, dnr 1366-1995
- JO beslut 20/11 1998, dnr 777-1998
- JO beslut 8/1 2002, dnr 3743-1999
- JO beslut 25/4 2002, dnr 3159-1999
- JO beslut 12/5 2004, dnr 1014-2002
- JO beslut 12/5 2004, dnr 3601-2002
- JO beslut 30/12 2005, dnr 3903-2004
- JO beslut 9/6 2006, dnr 5399-2004 2977-2005
- JO beslut 25/10 2007, dnr 4878-2006
- JO beslut 28/11 2008, dnr 4643-2007

JO beslut 2/6 2009, dnr 671-2008

JO beslut 25/2 2011, dnr 5195-2010

JO beslut 18/10 2010, dnr 6650-2009

JO beslut 6/3 2012, dnr 711-2012 samt tillhörande anmälan från Eleanor Hübel (saknar separat dnr)

JO beslut, 15/1 2013, dnr 3427-2012

JO beslut 19/3 2013, dnr 1521-2013 samt tillhörande anmälan från Helena Sandberg (saknar separat dnr)

JO beslut 10/12 2013, dnr 427-2013

JO beslut 22/1 2014, dnr 5927-2013 samt tillhörande anmälan från Susanne Isaksson (saknar separat dnr)

JO beslut 10/6 2014, dnr 1735-2013 6458-2013

JO beslut 21/11 2014, dnr 6408/2013

7.5 Övrigt

Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvårds beslut, den 4 juni 2014, ärende nr 62/13, beslut nr 57

Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvårds beslut, den 27 juni 2014, ärende nr 65/13, beslut nr 62

European Commission, Health & Consumer Protection Directorate-General, Food and Veterinary Office, "Final Report of a mission carried out in Sweden from 29 September to 3 October 2003 in order to evaluate control of animal protection during transport and at the time of slaughter", DG[SANCO]/9210/2003 – MR Final

European Commission, Health & Consumer Protection Directorate-General, Food and Veterinary Office, "Final Report of a mission carried out in Sweden from 19 to 23 March 2007 concerning animal welfare on farms", DG[SANCO]/7336/2007 – MR Final

Livsmedelsverket, Enheten för gränskontroll och stöd, Carjemo, E, "Information", 13/12 2013, (Dokumentet är internt och ej diariefört. Det kan begäras ut efter beskrivning eller tillhandahålls av uppsatsförfattaren. Observera att enheten för gränskontroll och stöd idag är enheten för support)

Livsmedelsverkets Intranät, kontrollavdelningen, Carjemo, E, "Viktig information om djurskyddskontroller vid slakteri", 13/12 2013, (Detta är en intern intranätsanteckning utan diarienummer som visar sambandet mellan mediadrevet och förtydligandet av underrättelseplikten, anteckningen kan begäras ut eller tillhandahålls av uppsatsförfattaren)

Länsstyrelsen i Skåne, "Kravlista", 10/3 2015, dnr 282-6592-15

The Danish Veterinary and Food Administration, Case no 2015-15-113-03515, 30/3-2015

Veterinära ansvarsnämndens beslut, den 8 juni 2009, ärende nr 13/08, beslut nr 94/09