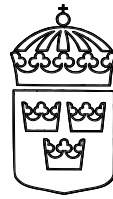


Regeringens proposition 2013/14:41



Ändringar i djurskyddslagen

Prop.
2013/14:41

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 november 2013

Fredrik Reinfeldt

Eskil Erlandsson
(Landsbygdsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det i djurskyddslagen (1988:534) införs ett förbud mot att genomföra sexuella handlingar med djur.

Förbudet straffbeläggs i en ny bestämmelse i djurskyddslagen. För straffbarhet ska enligt förslaget krävas att brottet har begåtts uppsåtligen. Påföljden föreslås vara böter eller fängelse i högst två år.

Överträdelse av förbudet ska kunna leda till djurförbud eller till att länsstyrelsen omhändertar djuren.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2014.

I propositionen gör regeringen vidare bedömningar i vissa frågor som rör användningen av försöksdjur.

Den svenska definitionen av djurförsök bör enligt regeringen bibehållas och det bör utredas vidare om vissa tillståndsfrågor som i dag hanteras av Jordbruksverket ska flyttas till länsstyrelsen.

Regeringen gör vidare bedömningen att ett kompetenscentrum för alternativa metoder till djurförsök, s.k. 3R-frågor, bör inrättas på Jordbruksverket.

Slutligen bör hanteringen av ändringar i etiska godkännanden som inte riskerar att inverka negativt på djurens välfärd enligt regeringens bedömning förenklas genom att användares djurskyddsorgan får fatta sådana beslut.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bakgrund och gällande rätt	7
4.1	Sexuella handlingar med djur har varit förbjudna i Sverige	7
4.2	Sexuella handlingar med djur i Sverige i dag	8
4.3	Gällande rätt	9
5	Överväganden och förslag i fråga om sexuella handlingar med djur	9
5.1	Ett förbud införs mot sexuella handlingar med djur	9
5.2	Sanktioner	15
5.3	Djurförbud och omhändertagande av djur	18
5.1	Ikraftträdande	19
6	Överväganden i vissa frågor som rör försöksdjur	20
6.1	Regeringens utgångspunkter	20
6.2	Definition av djurförsök	20
6.3	Verksamhetstillstånd och godkännande av anläggning	23
6.4	Ett kompetenscentrum för 3R-frågor	25
6.5	Myndigheters samordning på 3R-området	27
6.6	Forskningsstöd för utveckling av alternativa metoder till djurförsök	29
6.7	Den djurförsöksetiska prövningen	30
7	Konsekvensanalys	36
7.1	Konsekvenser av förslaget om ett kriminaliserat förbud mot sexuella handlingar med djur	36
7.2	Konsekvenser av regeringens bedömningar i vissa frågor som rör försöksdjur	38
8	Författningskommentar	41
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ny djurskyddslag (SOU 2011:75)	43
Bilaga 2	Sammanfattning av 3R-utredningen	48
Bilaga 3	Betänkandets lagförslag	56
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanser avseende betänkandet Ny djurskyddslag (SOU 2011:75)	59
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanser avseende 3R-utredningen	61
Bilaga 6	Lagrådsremissens lagförslag	62
Bilaga 7	Lagrådets yttrande	64
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 november 2013	69

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534).

2 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddslagen (1988:534)¹
dels att 29 och 31 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 9 a och 36 c §§ samt
närmast före 9 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Sexuella handlingar med djur

9 a §

Det är förbjudet att genomföra sexuella handlingar med djur.

Förbudet omfattar inte handlingar som utförs av veterinärmedicinska skäl, i samband med avel eller av liknande berättigade skäl.

29 §²

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

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 eller 36 a § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §.

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 *skall* inte meddelas, om det är uppenbart att ett upprepande inte kommer att inträffa.

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

Om den *mot vilken* förbudet riktas är ägare av djuret, får länsstyrelsen dessutom ålägga honom att göra sig av med det och förbjuda honom att skaffa djur över huvud taget eller ett visst slag

Om den *som* förbudet riktas *mot* är ägare av djuret, får länsstyrelsen dessutom ålägga honom *eller henne* att göra sig av med det och förbjuda honom *eller henne* att skaffa djur över huvud taget eller

¹ Lagen omtryckt 2003:1077.

² Senaste lydelse 2006:809.

Förbudet kan avse viss tid eller gälla tills vidare.

31 §³

Länsstyrelsen *skall* besluta att ett djur *skall* tas om hand genom polismyndighetens försorg om Länsstyrelsen *ska* besluta att ett djur *ska* tas om hand genom polismyndighetens försorg om

1. djuret otillbörligt utsätts för lidande och detta inte rättas till efter tillsägelse av kontrollmyndigheten,

2. ett beslut som meddelats enligt 26 § inte följs och beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,

3. ett beslut som meddelats enligt 29 § inte följs,

4. den som har djuret i sin vård har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, eller

5. den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36 eller 36 a § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §.

5. den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36, 36 a eller 36 c § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §.

36 c §

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som bryter mot förbudet i 9 a § att genomföra sexuella handlingar med djur.

Till ansvar enligt denna paragraf döms det inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2014.

³ Senaste lydelse 2006:809.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 4 juni 2009 (dir. 2009:57) att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en bred översyn av den samlade djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll, lämna förslag till ny djurskyddslag och förordning samt ge exempel på hur andra föreskrifter på området kan utformas.

En av de frågor som utredaren fick i uppdrag att utreda särskilt var frågan om användning av djur för sexuella ändamål. Uppdraget i den delen innefattade att undersöka vilka åtgärder inom ramen för djurskyddslagstiftningen som kan vara lämpliga för att förtydliga och stärka skyddet för djur i detta avseende.

Inom ramen för utredningen behandlades också vissa frågor om användningen av försöksdjur.

Utredarens betänkande redovisades till regeringen i november 2011 (Ny djurskyddslag, SOU 2011:75). En sammanfattning av betänkandet när det gäller förslaget om användning av djur för sexuella ändamål och överväganden i fråga om användningen av försöksdjur finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag när det gäller användningen av djur för sexuella ändamål finns i *bilaga 3*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig hos Landsbyggsdepartementet (dnr L 2011/3138).

Riksdagen har i april 2011 givit regeringen tillkänna att regeringen, efter att den har tagit del av nyss nämnda utredning, skyndsamt bör återkomma med ett förslag inom ramen för djurskyddslagstiftningen om ett förbud mot sexuellt utnyttjande av djur (bet. 2010/11: MJU20, rskr. 2010/11:231).

Regeringen uppdrog den 26 maj 2011 åt Statens jordbruksverk, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) – Nationellt centrum för djurvälfärd samt Vetenskapsrådet att utarbeta ett förslag till hur det framtida nationella arbetet bör bedrivas inom området för alternativa metoder till djurförsök i enlighet med de tre R:ns princip (eng. Replace, Reduce, Refine). I utredningen behandlas bl.a. förslagen i betänkandet Ny djurskyddslag om definition av djurförsök och överföring av viss tillståndsgivning från Jordbruksverket till länsstyrelsen. Uppdraget redovisades den 15 juni 2012. En sammanfattning av förslagen finns i *bilaga 2*. Redovisningen kommer i de följande avsnitten att benämnas '3R-utredningen'.

Synpunkter på förslagen har inhämtats vid ett remissmöte den 14 november 2012. Remissinstanserna har även haft möjlighet att lämna skriftliga synpunkter. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. En sammanställning av de samlade remissyttrandena finns tillgänglig i Landsbyggsdepartementet (dnr L 2012/1591).

I detta lagstiftningsärende behandlar regeringen frågan om användning av djur för sexuella ändamål. I propositionen behandlas även

utredningens förslag och 3R-utredningens förslag om definitionen av djurförsök liksom förslaget att beslut om verksamhetstillstånd inom försöksdjursområdet och godkännande av anläggningar för försöksdjur bör flyttas från Jordbruksverket till länsstyrelsen. Utredningens förslag i övriga delar bereds vidare i Regeringskansliet.

Prop. 2013/14:41

Lagrådet

- Regeringen beslutade den 13 juni 2013 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 6*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*. Lagrådet har ansett att bl.a. sådana invändningar av systematiskt slag kan riktas mot förslagets uppbyggnad och innehåll att Lagrådet, även bortsett från den grundläggande frågan om det finns behov av en nykriminalisering av det aktuella slaget, avstyrker att det framlagda förslaget läggs till grund för lagstiftning.

Regeringen har trots Lagrådets avstyrkande valt att gå vidare med det förslag som lagts fram i Lagrådet. Regeringen har dock, med anledning av synpunkterna när det gäller tillämpningsområdet, infört en ny rubrik under vilken förbudet är placerat. Regeringen har även beaktat Lagrådets synpunkter på utformningen av lagtexten, men valt en annan lösning.

Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 5.1, 5.2 och 5.3 samt i författningskommentaren.

4 Bakgrund och gällande rätt

4.1 Sexuella handlingar med djur har varit förbjudna i Sverige

Historiskt sett har sexuella handlingar med djur varit förbjudna och straffats mycket strängt. Under 1700-talet och fram till 1864 års strafflag var så kallat tidelag eller ”otukt med djur” förenat med dödsstraff. Därefter ändrades påföljden till straffarbete och 1944 upphävdes tidelagsförbudet helt. I förarbetena (Promemoria angående ändringar i strafflagen beträffande straffsatserna för särskilda brott m.m., SOU 1935:68, prop. 1944:13, riksdagens skrivelse nr 102 år 1944) finns mycket litet skrivet om just upphävandet av tidelagsförbudet.

I betänkandet nämns endast att straffet för otukt med djur inte kunde sägas fylla någon egentlig uppgift, i all synnerhet som de som begått sådana gärningar ofta är mer eller mindre psykiskt defekta samt att i den mån man skulle upptäcka en sådan gärning, ett straffrättsligt ingripande skulle göra mer skada än nytta. Vidare påtalas att i de sällsynta fall där ett behov av straff föreligger kan andra straffbestämmelser, till exempel bestämmelsen om djurplågeri, erbjuda möjligheter till erforderliga reaktioner. Det framgår inte av förarbetena om djurskyddsintresset har vägts in och beaktats på något sätt annat än att det kunde vara fråga om djurplågeri i de grövsta fallen.

Synen på djur och lagstiftningen kring djur har förändrats mycket sedan tidelagsförbudet upphävdes. Året efter att man avkriminaliserade

otukt med djur, 1945, trädde Sveriges första djurskyddslag i kraft. Nu gällande djurskyddslag antogs år 1988. Lagen syftar till att verka förebyggande och bygger på idén att djur inte bara har ett värde för den som har nytta av dem utan att djur också är skyddsvärda i sig. I jämförelse med tidigare bestämmelser ökade tonvikten på friska djur genom att man kompletterade det redan tidigare gällande kravet i 2 § djurskyddslagen om att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande genom att också lägga till ordet ”sjukdom”. Vidare infördes kravet på så kallat naturligt beteende i 4 § djurskyddslagen. I bestämmelsen slås fast att djur ska hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt. Vidare infördes även bland annat kravet på att ny teknik ska förprövas innan den tas i bruk samt förbudet mot operativa ingrepp av andra skäl än för veterinärmedicinska ändamål. Lagstiftningen har därefter kontinuerligt justerats och sedan 1988 års lag trädde i kraft har till exempel även krav införts på att vård eller andra åtgärder ska vidtas när djur visar tecken på ohälsa eller beter sig onormalt samt krav på att djur ska ges vård av veterinär vid skada eller sjukdom. Bestämmelserna om omhändertagande av djur och djurförbud har också skärpts till förmån för djurskyddet.

4.2 Sexuella handlingar med djur i Sverige i dag

Det är svårt att få en bild av i vilken omfattning som sexuella handlingar med djur förekommer i Sverige i dag. Djurskyddsmyndigheten har dock, på uppdrag av regeringen, genomfört två undersökningar om i vilken omfattning djur används för sexuella ändamål (Jordbruksdepartementet, dnr Jo2005/1146 och dnr Jo2007/202). Undersökningarna bedrevs genom enkäter till kommuner, länsstyrelser, veterinärer samt kvinnojourer. Myndigheten tittade också på polisanmälda ärenden under perioden 2000–2005.

Genom undersökningarna kom sammantaget 227 fall från 1970-talet och fram till 2005 till Djurskyddsmyndighetens kännedom. Av de redovisade fallen hänförde sig knappt två tredjedelar till perioden 2000–2005. Av dessa utgjorde 115 fall polisanmälningar om misstänkt brott.

Enligt de uppgifter som Djurskyddsmyndigheten fått och som baseras på enkäternas utformning, framgår följande om användningen av djur för sexuella ändamål.

Den övervägande majoriteten av fallen var förenade med fysiska skador på djuren och innebar ett uppenbart lidande för dessa. Det handlade bland annat om stick- och skärskador på eller omkring könsorganen och om skador som uppstått till följd av att gärningsmannen hade använt vassa föremål vid penetration av till exempel könsorganen. Det förekom även djur som kastrerats eller stympats. Flera fall hade dödlig utgång för djuret eller ledde till att avkomman aborterades. Utöver dessa fall fanns även ett mindre antal fall rapporterade där det inte var lika uppenbart att handlingarna har medfört ett lidande för djuren. Dessa fall omfattade till exempel djur som penetrerat eller stimulerat en människas könsorgan eller fall där en okänd person upptäckts i stall eller hagar med att smeka ett djur på ett sätt som av vittnet uppfattades som

sexuellt laddat. En stor majoritet av fallen, nära 80 procent, involverade hästar. Även andra djurslag, till exempel nötkreatur, får, hundar och katter förekom dock. Djurskyddsmyndigheten bedömde, i rapporten från år 2007, att av samtliga misstänkta fall som kommit till myndighetens kännedom, föll cirka 20 stycken utanför djurplågeribestämmelsens tillämpningsområde. Det rörde sig om fall där det var svårt att bedöma om djuren hade lidit fysiskt eller psykiskt.

Prop. 2013/14:41

Djurskyddsmyndigheten bedömde vidare att mörkertalet gällande sexuell användning av djur är stort och att det därför är omöjligt att uppskatta den verkliga omfattningen.

4.3 Gällande rätt

Bestämmelser om skyddet av djur finns i djurskyddslagen (1988:534). I 2 § djurskyddslagen fastslås att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Denna bestämmelse är av generell natur och den är inte straffsanktionerad. Med lidande avses även psykiskt lidande. I uttrycket onödigt lidande ligger att det i vissa fall är tillåtet att orsaka djur visst lidande, exempelvis i samband med att djur används för forskningsändamål.

Djurplågeri är straffbelagt i 16 kap. 13 § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse döms den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet, genom misshandel, överansträngning eller vanvård eller på annat sätt, otillbörligen utsätter djur för lidande, för djurplågeri till böter eller fängelse i högst två år. Med lidande avses i bestämmelsen såväl psykiskt som fysiskt lidande (prop. 1987/88:93 s. 50).

5 Överväganden och förslag i fråga om sexuella handlingar med djur

5.1 Ett förbud införs mot sexuella handlingar med djur

Regeringens förslag: Det ska vara förbjudet att genomföra sexuella handlingar med djur. Förbudet ska inte omfatta handlingar som utförs av veterinärmedicinska skäl, i samband med avel eller av liknande berättigade skäl.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. Utredningen har dock föreslagit att förbudet ska formuleras så att det ska vara förbjudet att ha sexuell umgänge eller utföra andra sexuella handlingar med djur.

Remissinstanserna: Av de närmare 300 remissvar och ytterligare yttranden som har inkommit och som har kommenterat betänkandet har knappt 50 instanser kommenterat förslaget om ett förbud mot användning av djur för sexuella ändamål.

Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelserna i Jönköpings län, Gotlands län, Skåne län, Dalarnas län, Västernorrlands län, Jämtlands län och Västerbottens län, Sollefteå kommun, Föreningen Sveriges Offentliga Tropikanläggningar, Göteborgs Katthjälp, Svenska Djurskyddsföreningen, Svenska kommunalarbetareförbundet och Sveriges Kattklubbars Riksförbund*, tillstyrker förslaget eller har inte haft någon erinran mot utredningens förslag. *Rikspolisstyrelsen* är positiv till förslaget och påpekar att då det ofta är svårt att påvisa att ett djur lider i dessa sammanhang, särskilt psykiskt, har bestämmelsen om djurplågeri endast kunnat tillämpas i undantagsfall. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att förbudet är befogat och bedömer att det inte strider mot diskrimineringslagens förbud mot negativ särbehandling av personer med hänsyn till deras sexuella läggning.

Flera remissinstanser lämnar synpunkter på förbudets omfattning och utformning. *Djurens Rätt* ser det som särskilt positivt att förbudet tar fasta på syftet med handlingarna. Ett antal remissinstanser – *Malmö tingsrätt, Statens jordbruksverk, Sveriges lantbruksuniversitet, Djurens Jurister, Djurskyddet Sverige och Veterinärer i Sverige* – anser dock att det är oklart om syftet eller motivet med handlingen har betydelse för om handlingen är straffbar eller inte. Några av dessa anser att handlingarna ska vara förbjudna, oavsett motivet för handlingarna, särskilt med hänsyn till att ett brott annars kommer att vara svårt att bevisa. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att det bör framgå av lagtexten vad som avses med ”sexuellt umgänge”. *Tropikföreningen Amazonas* understryker vikten av en stor tydlighet kring vilka handlingar som är straffbara och frågar sig om t.ex. en underlåtelse att handla kan medföra straffansvar. *Jordbruksverket* och *Länsstyrelserna i Kronobergs län och Blekinge län* anser att verksamhet som har godkänts av en djurförsöksetisk nämnd, i likhet med användning av djur i avelssyfte, bör undantas från förbudet.

Några remissinstanser – *Länsstyrelsen i Östergötlands län, Sveriges lantbruksuniversitet, Djurens Rätt och Svenska Kennelklubben* – anser att förbudet bör omfatta ytterligare handlingar, såsom djurpornografi och att tillhandahålla djur för sexuell användning samt avel. *Länsstyrelserna i Värmlands län och Örebro län* anser att bestämmelsen inte bör falla under länsstyrelsernas kontrollansvar utan under polisens ansvar, i likhet med djurplågeribestämmelsen. *Sveriges lantbruksuniversitet* anser, så som det får förstås, att det även i brottsbalken ska införas ett straffbelagt förbud mot att sexuellt utnyttja djur. *Länsstyrelserna i Uppsala län, Kalmar län och Västmanlands län* bedömer att det är nödvändigt med vägledning om hur kontrollen ska bedrivas. *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* och de instanser som ställer sig bakom LRF:s yttrande: *Kött- och charkföretagen, Svenska Avelspoolen, Svenska Djurhälsovården, Svenska Fåravelsförbundet, Sveriges Lammköttproducenter, Svenska Ägg, Sveriges Grisföretagare, Sveriges Nötköttproducenter, Svensk Fågel och Sveriges Pälsdjursuppfödare Riksförbund*, stöder förslaget men kommenterar samtidigt att det är problematiskt att förbjuda och straffsanktionera ett beteende med hänvisning till att det uppfattas som omoraliskt och frånstötande (gäller de handlingar som inte medför lidande). *Veterinärer i Sverige* pekar på att ett djur inte kan göra någon skillnad på med vilket motiv en handling utförs och att om syftet med förslaget är att skydda djuret mot skador i könsorganen är detta reglerat i

brottsbalken. *Domstolsverket* och *Riksdagens ombudsmän (JO)* ställer sig tveksamt till förslaget respektive avstyrker kriminalisering då förbudet synes omfatta fler gärningar än sådana som riskerar att orsaka djuret lidande. Lagstiftaren bör vara restriktiv när det gäller nya straffbestämmelser. *JO* pekar på att om kriminalisering ändå övervägs, bör man åstadkomma en bättre överensstämmelse med bestämmelserna i 6 kap. brottsbalken och bl.a. ersätta uttrycket ”sexuellt umgänge” och ifrågasätter om inte en bestämmelse av det slag som föreslås bättre hör hemma i brottsbalken. Även *Familjejordbrukarnas Riksförbund* avstyrker förslaget med hänvisning till att förslaget framstår som vämjeligt. Utöver remissinstanserna har ett stort antal ytterligare yttranden med synpunkter på utredningen inkommit. Av dessa berör ett antal även förbudet mot användning av djur för sexuella ändamål. Av dem som kommenterat förslaget i den delen stöder alla utom en ingivare det.

Skälen för regeringens förslag

Behovet

Frågan om sexuella handlingar med djur har väckt stor allmän debatt under de senare åren. Det är svårt att veta hur vanligt förekommande det är att djur används sexuellt i Sverige i dag. Detta särskilt mot bakgrund av att det rör sig om företeelser som är starkt stigmatiserande. De undersökningar som gjorts visar dock att det förekommer. Regeringen anser därför att det är motiverat att vidta åtgärder för att motverka beteendet. Användning av djur för sexuella ändamål är som framgått av föregående avsnitt i dag straffbelagt bara om beteendet medfört lidande för djuret. Gärningsmannen kan då dömas för djurplågeri.

Bestämmelsen om djurplågeri har kunnat användas endast i undantagsfall när djur har nyttjats för sexuella ändamål. Den främsta anledningen till detta synes vara utrednings- och bevisvärigheter. En viss del i denna problematik kan bedömas vara att det i praktiken är svårt att påvisa djurs lidande, i synnerhet i de fall då det saknas tydliga skador på djuret. I de fall det inte går att visa att djuret har fått en fysisk skada är det mycket svårt att veta om djuret har lidit eller inte. Det går inte heller att vetenskapligt belägga att varje typ av sexuell handling mellan människa och djur alltid orsakar djuret lidande. Däremot kan det, som utredningen också har framhållit, konstateras att människors användning av djur för sexuella ändamål typiskt sett medför en risk för att djuren far illa.

Majoriteten av remissinstanserna har instämt i utredningens bedömning att det finns ett behov av att införa ett generellt förbud mot sexuell användning av djur. Några remissinstanser har dock ställt sig kritiska till förslaget, huvudsakligen på den grunden att det skulle bli fråga om ett förbud av moralisk karaktär, eftersom det inte krävs att handlingen medför lidande för djuret. *Domstolsverket* menar t.ex. att förslaget synes omfatta fler gärningar än sådana som riskerar att orsaka djuret lidande och tillägger att lagstiftaren bör vara mycket restriktiv med att införa vad som kan framstå som moraliska förbud. *JO* ifrågasätter vad man från djurskyddssynpunkt vinner på att kriminalisera andra åtgärder av detta slag än de som redan är brottsliga enligt regeln om djurplågeri och avstyrker därför förslaget. *LRF* och de instanser som ställer sig bakom *LRF*:s yttrande: *Kött- och charkföretagen*, *Svenska Avelspoolen*, *Svenska*

Djurhälsovården, Svenska Fåravelsförbundet, Sveriges Lammköttproducenter, Svenska Ägg, Sveriges Grisföretagare, Sveriges Nötköttproducenter, Svensk Fågel och Sveriges Pälsdjursuppfödare Riksförbund stöder förslaget, men menar samtidigt att det är problematiskt att förbjuda och straffsanktionera beteenden med hänvisning till att de uppfattas som omoraliska och fränstötande.

Utöver de moraliska aspekter som aktualiseras i frågan om sexuella handlingar med djur konstaterar regeringen att djurskyddslagstiftningen ska vara förebyggande och bygga på respekt för djurens särart. Det finns ett starkt intresse av att djur hanteras respektfullt. Att använda djur för sexuella ändamål kan enligt regeringens mening inte anses ligga i linje med den hänsyn om djurens välfärd och den respekt mot djuren som är grundläggande i all djuromsorg. Detta måste anses gälla oavsett om den sexuella användningen medför ett konkret lidande för djuret eller inte.

Mot den bakgrunden anser regeringen att det finns ett behov av att tydliggöra att det inte är förenligt med djurskyddslagstiftningens syfte att använda djur för sexuella ändamål. Sådana handlingar bör alltså uttryckligen förbjudas.

Förbudets placering

Lagrådet är av den meningen att flera skäl, bl.a. starka systematiska skäl, talar för att ett eventuellt förbud inte bör placeras i djurskyddslagen utan i brottsbalken.

Regeringen gör för sin del bedömningen att förbudets placering i djurskyddslagen är väl förenlig med den lagens systematik. Regeringen bemöter *Lagrådets* invändningar i sak nedan.

Förbudets utformning och omfattning

Utredningen har föreslagit att förbudet ska formuleras så att det ska vara förbjudet att ha sexuellt umgänge och utföra andra sexuella handlingar med djur. Flera remissinstanser har invänt mot den av utredningen föreslagna formuleringen. *JO* har framhållit att uttrycket ”sexuellt umgänge” har utmönstrats ur brottsbalken och menar att det uttrycket av språkliga skäl leder tankarna fel även på det här området. Några remissinstanser, däribland *Malmö tingsrätt*, anser att det är oklart om syftet eller motivet för handlingen har betydelse för om handlingen ska vara straffbar eller inte, medan *Djurens Rätt* menar att det är positivt att förbudet tar fasta på syftet med handlingarna. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* har efterlyst ett klagande i lagtexten av uttrycket sexuell handling.

Som *JO* konstaterar i sitt remissyttrande är uttrycket sexuellt umgänge utmönstrat ur brottsbalkens bestämmelser om sexualbrott sedan 2005. Regeringen anser att detta uttryck inte heller bör användas i djurskyddslagstiftningen. De beteenden som förbudet är avsett att omfatta bör enligt regeringen uttryckas som ”sexuella handlingar med djur”.

I uttrycket sexuell handling med djur ligger att handlingen ska ha haft en påtaglig sexuell prägel. Handlingen ska med andra ord ha varit av sådan karaktär att den typiskt sett syftar till att väcka eller tillfredsställa människans eller djurets sexuella drift. För den rättsliga bedömningen saknar det dock betydelse huruvida den enskildes användande av djuret

för sexuella ändamål verkligen har medfört tillfredsställelse av den sexuella driften eller inte. Prop. 2013/14:41

Jordbruksverket befarar att ett förbud som formuleras i linje med vad utredningen föreslagit skulle riskera att medföra tillämpningssvårigheter eftersom en gärningsman skulle kunna hävda att handlingen har utförts i syfte att ge djuret njutning, och inte för den egna upplevelsen. Av det som nu sagts följer dock att det i normalfallet, vilket framgår ovan, inte skulle vara möjligt att undgå ansvar enbart genom att göra gällande att syftet med agerandet varit att tillfredsställa djuret. En annan sak är att vissa verksamheter som syftar till eller som indirekt innebär att djurets drift väcks, men som inte har någon sexuell innebörd för människan – t.ex. avels- och seminverksamhet – inte kommer att omfattas av förbudet. Regeringen återkommer till den frågan nedan.

Om djur kan man inte på samma sätt som när det gäller människor tala om integritet och självbestämmanderätt. Människan har dock ett ansvar för hur djur hanteras. Av avgörande betydelse för om det ska vara fråga om en sexuell handling med ett djur bör vara att människan på något sätt har använt eller utnyttjat djurets kropp.

I det som nu sagts ligger att förbudet först och främst kommer att omfatta fysisk beröring av antingen djurets könsorgan eller av djurets kropp med människans könsorgan. Konkret innebär det att förbudet kommer att omfatta penetration av djurets vagina eller anus med människors könsorgan, annan kroppsdel eller föremål. Det omfattar även ett djurs penetration av människors vagina eller anus med sitt könsorgan. Det omfattar dessutom alla former av oral stimuli av djurets könsorgan och att djur oralt stimulerar människans könsorgan. Förbudet inkluderar även att med hjälp av händer, andra kroppsdelar eller föremål stimulera djurets könsorgan eller att låta djuret stimulera människans könsorgan.

Även andra beteenden som innebär en fysisk kontakt mellan människan och djuret än de nyss uppräknade kan tänkas omfattas av uttrycket sexuella handlingar. Det överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra den närmare avgränsningen av dessa handlingar, varvid hänsyn måste tas till omständigheterna i det enskilda fallet.

Uttrycket sexuell handling skulle definitionsmässigt också kunna anses innefatta verksamhet som sker i samband med avel eller handlingar som utförs av veterinärmedicinska skäl. Vissa veterinärmedicinska åtgärder, sådesinsamling eller inseminering, kan ju ha som direkt eller indirekt syfte att väcka djurets sexuella drift. Sådan samhällsnyttig verksamhet, som ju sker under kontrollerade former och med utbildad personal, ska inte omfattas av förbudet. Detsamma gäller handlingar som utförs av liknande berättigade skäl såsom handlingar som godkänts av en djurförsöksetisk nämnd enligt 21 § djurskyddslagen, exempelvis forskning i reproduktionsfrågor.

Lagrådet har framhållit att om en nykriminalisering trots vad Lagrådet anför ändå skulle anses påkallad framstår det som angeläget att det straffbara området avgränsas med omsorg och så tydligt som möjligt. Om vissa handlingar som ligger inom ramen för ett ords betydelseområde ska undantas från en bestämmelses tillämpningsområde bör det som ett exempel lämpligen finnas lagstöd för detta. Ett sätt att lämna utrymme för sådana undantag är att som i straffbestämmelsen om djurplågeri inte endast uppställa ett krav på att ett djur utsätts för lidande utan också att

detta sker otillbörligen. När det gäller handlingar som godkänts av en djurförsöksetisk nämnd har Lagrådet också erinrat om att en särskild reglering ansetts behövlig i förhållande till lidande och sjukdom (2 § andra stycket djurskyddslagen).

Regeringen delar Lagrådets uppfattning att det redan av lagtexten bör framgå att vissa handlingar ska undantas från tillämpningsområdet. Som Lagrådet anför kan utrymme för önskade undantag från en straffbestämmelse ofta uppnås genom att det uppställs ett krav på otillbörlighet i fråga om handlandet eller effekten. I detta fall anser dock regeringen att bestämmelsen vinner i tydlighet om det direkt i lagtexten anges att förbudet inte omfattar handlingar som utförs av veterinärmedicinska skäl, i samband med avel eller av liknande berättigade skäl.

Förbudets tillämpningsområde när det gäller vilka djur som omfattas bör vara detsamma som anges i 1 § djurskyddslagen. Detta innebär att husdjur, djur som används som försöksdjur samt andra djur som hålls i fångenskap omfattas av bestämmelsen. *Lagrådet* har anfört att det synes svårt att finna några skäl till varför inte också andra djur skulle omfattas av förbudet och att detta talar för att ett eventuellt förbud lämpligen bör placeras i brottsbalken. Enligt regeringens mening finns det dock, med hänsyn till de tidigare refererade undersökningarna om förekomsten av sexuella handlingar med djur i Sverige i dag, inget behov av att utsträcka förbudet till att omfatta fler djur än de som anges i 1 § djurskyddslagen.

Förbudsbestämmelsen bör enligt regeringens bedömning rikta sig till alla och inte, till skillnad från många andra bestämmelser i djurskyddslagen, enbart till den som håller djuren. *Lagrådet* har uttryckt att en placering i djurskyddslagen typiskt sett skulle innebära att förbudet enbart riktade sig mot djurhållare eller andra som svarar för verksamhet som är reglerad i den lagen, vilket också talar för att ett förbud placeras i brottsbalken.

Regeringen instämmer med Lagrådet i att huvuddelen av bestämmelserna i djurskyddslagen riktar sig till den som håller djur. Lagen innehåller dock även bestämmelser som riktar sig till en vidare krets. Det finns dessutom exempel på bestämmelser som inte reglerar en verksamhet utan som enbart förbjuder en viss behandling som i övrigt är oreglerad (jfr förbudet i 10 § mot operativa ingrepp och injektioner). Regeringen gör mot den bakgrunden bedömningen att det inte strider mot djurskyddslagens systematik att införa ett generellt förbud mot att genomföra sexuella handlingar med djur. Regeringen avser dock att i samband med beredningen av djurskyddsutredningens övriga förslag se över om lagens tillämpningsområde behöver förtydligas. Som Lagrådet anför kan en placering av förbudet under rubriken om grundläggande bestämmelser om hur djur ska hållas och skötas vara mindre lämplig med tanke på att det ska rikta sig till alla. Det finns därför, som minoriteten i Lagrådet anför, goda skäl för att införa en särskild rubrik för sexuella handlingar med djur närmast före förbudsparagrafen.

Det finns ett uttalat önskemål hos flera remissinstanser om tydlig vägledning för hur kontrollen bör bedrivas på detta område. Här har de vägledande myndigheterna en viktig uppgift.

Frågor som ligger utanför utredningen

Utredningens uppdrag var avgränsat till djurskyddslagens område och omfattade inte frågor om t.ex. djurpornografi och publicering av sådant material på internet eller straffrättsliga frågor enligt brottsbalken. Några remissinstanser, däribland Sveriges lantbruksuniversitet, Djurens Rätt och Svenska Kennelklubben har invänt att det även är angeläget att införa förbud mot djurpornografi och spridning av dylika bilder. Sveriges lantbruksuniversitet samt Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att förbudet bör kompletteras med ett förbud för personer att tillhandahålla djur för sexuell användning. Dessa frågor har inte varit föremål för utredningens överväganden och regeringen tar därför inte ställning till frågorna i detta lagstiftningsarbete.

5.2 Sanktioner

Regeringens förslag: Den som bryter mot förbudet att genomföra sexuella handlingar med djur ska dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har valt att kommentera förslaget som helhet, varvid flertalet är positiva till såväl ett förbud som till en kriminalisering. Två remissinstanser, *JO* och *Familjejordbrukarnas Riksförbund*, avstyrker en kriminalisering. *JO* framhåller att lagstiftaren bör vara restriktiv när det gäller nya straffbestämmelser, och ifrågasätter vad man vinner från djurskyddssynpunkt genom att kriminalisera andra åtgärder än de som redan är brottsliga enligt regeln om djurplågeri. Vidare framhåller *JO* att en regel som straffbelägger sexuella handlingar mot djur hör bättre hemma i brottsbalken, i anslutning till djurplågeribestämmelsen.

Skälen för regeringens förslag

Överträdelser av förbudet bör kriminaliseras

För att förbudet mot sexuella handlingar med djur ska få avsedd effekt bör det leda till någon sanktion från samhället.

Överträdelser av djurskyddslagens bestämmelser är i dag belagda med straff i 36 §. Sålunda döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot vissa av djurskyddslagens bestämmelser till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet har begåtts med uppsåt och avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, döms till fängelse i högst två år. Vid ringa brott döms inte till ansvar enligt denna bestämmelse.

Regeringen anser att kriminalisering för att förhindra överträdelser av olika normer ska användas med viss försiktighet (jfr prop. 1994/95:23 s. 53). En kriminalisering kan trots det vara befogad om alternativa sanktioner inte står till buds eller inte skulle vara rationella eller om det skulle kräva oproportionerliga kostnader. En kriminalisering kan också vara befogad med hänsyn till gärningens allvar.

Ett kriterium som normalt bör vara uppfyllt för att en kriminalisering ska vara befogad är att det rör sig om ett beteende som kan föranleda påtaglig skada eller fara. I detta hänseende gör regeringen följande bedömning.

Som tidigare anförts är det i de fall av sexuella handlingar med djur där det inte går att visa att djuret har fått en fysisk eller psykisk skada svårt att veta om djuret har lidit eller inte. Däremot kan det, som utredningen också har framhållit, konstateras att människors användning av djur för sexuella ändamål typiskt sett medför en risk för att djuren far illa. Det rör sig således om ett beteende som åtminstone medför risk för skada eller fara.

Vidare bör, för att en kriminalisering ska vara aktuell, alternativa sanktioner inte stå till buds, inte vara rationella eller kräva oproportionerligt höga kostnader.

Ett system med sanktionsavgifter används ofta för att åstadkomma ett enklare och snabbare beivrande av regelbrotten. Ett sådant system innebär i de flesta fall att en tillsynsmyndighet ges rätt att som första instans besluta om sanktioner. Sanktionsavgifter bör dock endast användas vid lätt konstaterbara överträdelser för vilka utredningsinslaget är begränsat. Ett stort utredningsmaterial eller ett behov av mer omfattande bevisvärdering talar i stället för domstolsprövning. Överträdelser av förbudet att genomföra sexuella handlingar med djur kan utgöras av en rad olika beteenden. Det är svårt att knyta en sanktionsavgift till ett enkelt och konstaterbart beteende hos en gärningsman. Dessutom bör, som regeringen återkommer till nedan, påföljd endast följa på uppsåtliga brott. En sådan prövning bör göras av allmän domstol och inte av administrativa myndigheter.

Det bör även krävas att en straffsanktion utgör ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet samt att rättsväsendet har resurser för att klara av den ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Hur effektiv en straffsanktionering kommer att vara i arbetet för att motverka sexuella handlingar med djur är svårt att förutsäga. Problem av utrednings- och beviskaraktär torde kvarstå även om det straffbara området utvidgas. Det handlar dessutom om gärningar som redan utan att vara kriminaliserade är starkt stigmatiserande. Men eftersom det föreslagna förbudet inte förutsätter att lidande påvisas hos djuren bedömer regeringen att en kriminalisering ändå kan bidra till att motverka detta beteende. Med tanke på det antal fall som framkommit i Djurskyddsmyndighetens rapporter bör rättsväsendet ha resurser att klara av den ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Lagrådet har uttryckt att det knappast framstår som troligt att en kriminalisering skulle vara ett effektivt medel för att motverka tidelag. Vidare har man påpekat att i vad mån sådana gärningar som den föreslagna nykriminaliseringen skulle omfatta verkligen är så allvarliga

att straffrätten inte kan undvaras uppenbarligen kan vara föremål för olika bedömningar. *Lagrådets minoritet* har dock ansett att det mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande inte finns anledning för Lagrådet att gå in på frågan om det finns tillräckliga skäl att införa ett straffsanktionerat förbud mot att genomföra sexuella handlingar med djur.

Kriminalisering är den mest ingripande åtgärden som staten kan använda. Det finns dock beteenden som är så allvarliga eller skadliga att det inte går att undvara straffrätten. Detta brukar uttryckas på så sätt att en straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar. Synen på djur och lagstiftningen kring dessa har, med de senaste decenniernas ökade kunskap om djur och deras behov, förändrats och intresset för deras välfärd har ökat. Att de djur som människan håller ska behandlas väl och att de ska skyddas mot lidande är i dag en viktig del av vår kultur och något som tas för givet i vårt samhälle. Regeringen anser att intresset av att skydda djuren väger mycket tungt. Med hänsyn till det starka skyddsintresset bör det föreslagna förbudet mot sexuella handlingar med djur sanktioneras med straff. Detta gäller trots den försiktighet som enligt ovan bör iakttas vid kriminalisering och trots att samtliga de omständigheter som i vanliga fall bör finnas för att kriminalisering ska få tillgripas möjligen inte är uppfyllda i detta fall. Regeringen har noga övervägt vad Lagrådet anfört men finner alltså vid en samlad bedömning att en kriminalisering är motiverad i syfte att skydda djuren.

Straffbestämmelsen

När det gäller de subjektiva rekvisiten gör regeringen bedömningen att endast uppsåtliga brott bör straffbeläggas. Bestämmelsen är utformad så att sexuella handlingar omfattas av regleringen. Ett kriterium för att det ska röra sig om en sexuell handling är att handlingen ska ha haft en påtaglig sexuell prägel. I detta ligger att handlingen ska syfta till att väcka gärningsmannens eller djurets sexuella drift, vilket förutsätter att gärningen utförs med uppsåt.

En annan fråga är om ringa gärningar bör undantas från det straffbara området. Det nu aktuella förbudet kan visserligen omfatta en rad olika beteenden som kan variera i allvarlighetsgrad. Det är dock enbart gärningar som begås uppsåtligen som föreslås kunna leda till straff. Med hänsyn till det djurskyddsintresse som ligger bakom förbudet är det svårt att se att det straffbara området kan omfatta någon gärning som är så obetydlig att den inte ska kunna leda till straffrättsligt ansvar. Det finns därför enligt regeringens mening inget utrymme för ett undantag för ringa gärningar.

Straffskalan bör vara densamma som straffskalan för övriga brott mot djurskyddslagen och för djurplågeribrott, det vill säga böter eller fängelse i högst två år. *Lagrådet* har anfört att då de allvarligaste sexuella handlingarna mot djur regelmässigt torde bli att bedöma som djurplågeri framstår det som oklart under vilka omständigheter den övre delen av straffskalan skulle bli tillämplig. Regeringens bedömning är att den främst kommer att bli aktuell att tillämpa i situationer då det varit fråga om utdragna förlopp.

JO har i likhet med Lagrådet framhållit att en straffbestämmelse av nu aktuellt slag bättre hör hemma i brottsbalken, i anslutning till djurplågeribestämmelsen. Förbudet mot att genomföra sexuella handlingar med djur syftar dock framför allt till att stärka djurskyddet, vilket blir särskilt tydligt med en placering i djurskyddslagen. En sådan placering är enligt regeringens mening väl förenlig med den lagens ändamål och systematik. Regeringen har därför gjort bedömningen att förbudet bör tas in i djurskyddslagen. Av detta följer att förbudet straffbeläggs i samma lag.

Tropikföreningen Amazonas har önskat att det tydliggörs om en underlåtelse att handla kan medföra straffansvar. En underlåtelse att handla bör enligt regeringens mening i normalfallet inte utlösa något straffansvar enligt det föreslagna förbudet. För att hålla en gärningsman ansvarig enligt denna bestämmelse bör gärningsmannen som utgångspunkt vara den som i någon mening agerar på ett aktivt sätt. En underlåtelse att handla kan dock övergå i en straffbar handling, om människan i något skede tillåter djuret att fortsätta med ett agerande som i allt väsentligt blir att betrakta som att människan genomför sexuella handlingar med djur.

I dag är brott mot djurskyddslagen subsidiära i förhållande till djurplågeribrott enligt 16 kap. 13 § brottsbalken. I första hand ska således prövas om en gärning är att bedöma som djurplågeri och därefter om det är ett brott mot djurskyddslagen. Detta framgår av 36 § fjärde stycket och 36 a § fjärde stycket djurskyddslagen.

Lagrådet har anfört att förhållandet mellan de två brotten i väsentlig mån härigenom kommer att avvika från vad som gäller förhållandet mellan sexualbrott och andra brott mot person samt att det starkt kan sättas i fråga om en sådan ordning är lämplig. Vidare har Lagrådet framhållit att konstruktionen kommer att innebära svårigheter bl.a. när det gäller bedömningen av om och hur de rent sexuella inslagen i en gärning som är att beteckna som djurplågeri bör beaktas i straffvärdehänseende. Regeringen anser dock att det finns en fördel att ha samma konstruktion i 36 c § när det gäller relationen till brottsbalken som för övriga brott mot djurskyddslagen. Det finns inte enligt regeringens mening tillräckliga skäl för att avvika från den konstruktionen, vilken också är den som normalt gäller inom specialstraffrätten. När det gäller Lagrådets synpunkter i fråga om straffvärdesbedömningar bedömer regeringen att sådana frågor kommer att kunna hanteras i rättstillämpningen.

5.3 Djurförbud och omhändertagande av djur

Regeringens förslag: Överträdelser av förbudet att genomföra sexuella handlingar med djur ska kunna leda till djurförbud och omhändertagande av djur.

Utredningens förslag: Lagförslaget överensstämmer med regeringens förslag. Utredningen har dock inte motiverat lagförslaget.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte särskilt berört denna fråga. Prop. 2013/14:41

Skälen för regeringens förslag: Enligt 29 § djurskyddslagen ska länsstyrelsen meddela förbud att ha hand om djur eller visst slag av djur bl.a. för den som har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken eller vid upprepade tillfällen har dömts för brott enligt 36 eller 36 a §. Djurförbud är en tvångsåtgärd som vidtas i syfte att få en viss djurhållning att helt och hållet upphöra eller att förbjuda någon att hålla visst djurslag. Det kan också vara fråga om att förbjuda någon som arbetar med t.ex. djurtransporter att befatta sig med djur.

Länsstyrelsen ska vidare enligt 31 § djurskyddslagen besluta att omhänderta djur, bl.a. om den som har djuret i sin vård har dömts för djurplågeri eller vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36 eller 36 a §.

Motiven bakom dessa tvångsåtgärder är att på ett effektivt sätt komma till rätta med djurskyddsproblem.

Det saknas enligt regeringens mening anledning att göra någon annan bedömning i de fall då någon har dömts för brott mot förbudet att genomföra sexuella handlingar med djur. Det nu föreslagna brottet bör därför enligt regeringens mening liksom övriga djurskyddsbrott kunna leda till beslut om djurförbud eller omhändertagande.

Utredningen har gjort bedömningen att antalet domar när det gäller brott mot djurskyddslagen inte bör vara vägledande för om det ska meddelas djurförbud eller om djur ska omhändertas. Avgörande för sådana beslut ska i stället vara om brottet medför att beslutet är befogat från djurskyddssynpunkt.

Regeringen får anledning att återkomma till frågan om det ska behövas upprepade domar för brott mot djurskyddslagen för ett beslut om djurförbud eller omhändertagande av djur i samband med behandlingen av utredningens övriga förslag. Regeringen bedömer dock att det i detta lagstiftningsärendet inte finns skäl att avvika från vad som gäller för de övriga brotten mot djurskyddslagen.

5.1 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2014.
--

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Enligt regeringens mening är det föreslagna förbudet angeläget och lagändringarna bör därför träda i kraft så snart som möjligt. En ny lag kan träda i kraft tidigast den 1 april 2014.

6 Överväganden i vissa frågor som rör försöksdjur

6.1 Regeringens utgångspunkter

Djurskyddslagens övergripande syfte är att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Lagen lämnar samtidigt ett utrymme för att djur i viss utsträckning får användas på ett sådant sätt att de utsätts för lidande genom att användas som försöksdjur. Användningen av försöksdjur kan således ge upphov till svåra etiska överväganden. Den grundläggande principen för försöksdjursanvändning, den s.k. tre R:ns princip (eng. Replace, Reduce, Refine), innebär att djurförsök inte får utföras om en annan metod, utan användning av djur, finns att tillgå för att uppnå de eftersträfvade resultaten, att så få djur som möjligt används och att användningen sker på ett sådant sätt att djuren inte utsätts för mer lidande än absolut nödvändigt. De tre R:n används synonymt med uttrycket alternativa metoder till djurförsök.

Inom många forskningsområden är djurförsök fortfarande en förutsättning för ny kunskap och t.ex. för att behandlingsmetoder för svåra sjukdomar ska kunna tas fram. Samtidigt är det angeläget att användningen av försöksdjur begränsas så långt som möjligt och att djurskyddsnivån är hög.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/63/EU av den 22 september 2010 om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål ska tillämpas i medlemsstaterna fr.o.m. den 1 januari 2013. Direktivet, som är genomfört i svensk lagstiftning i djurskyddslagen, djurskyddsförordningen och i myndighetsföreskrifter, har ett starkt fokus på de tre R:n. För att området för alternativa metoder ska kunna stärkas och utvecklas behövs åtgärder på flera områden och ett ökat samarbete mellan berörda parter.

6.2 Definition av djurförsök

Regeringens bedömning: Den gällande svenska definitionen av djurförsök bör bibehållas.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att definitionen av djurförsök ska ändras så att den överensstämmer med EU:s regelverk enligt vilket definitionen begränsas till forskning m.m. där djur utsätts för lidande i lika stor utsträckning som, eller i större utsträckning än, ett nålstick.

Remissinstanserna: En knapp majoritet av de remissinstanser som har kommenterat förslaget om en ny definition av djurförsök, bl.a. *Totalförsvarets forskningsinstitut, Länsstyrelserna i Kronobergs och Blekinge län, Stockholms, Uppsala och Lunds universitet, Karolinska Institutet, Vetenskapsrådet, Uppsala och Malmö/Lunds djurförsöksetiska nämnder, Statens Veterinärmedicinska Anstalt, AstraZeneca,*

Lantbrukarnas Riksförbund samt *Svenska Djurparksföreningen* stöder förslaget om att anpassa den svenska definitionen av djurförsök till den som gäller inom EU. Även *Gentekniknämnden* stöder förslaget men efterfrågar större tydlighet i beskrivningen av vad som räknas som djurförsök och tar utfodringsstudier med genmodifierade växter som exempel. *Stockholms universitet* efterlyser en föreskrift som specificerar vilka artspecifika märkningsmetoder som kan användas utan att märkningen i sig definieras som djurförsök. *Svenska Djurparksföreningen* och *Nordiska Ciklidsällskapet* välkomnar förslaget eftersom det innebär att beteendestudier inte längre skulle omfattas av kravet på etiskt godkännande.

Uppsala djurförsöksetiska nämnd anser att användningen av vilda djur i både forskning eller förvaltning ska definieras som djurförsök. *Vetenskapsrådet* anser inte att provfiske ska omfattas av definitionen av djurförsök. *Stockholms norra djurförsöksetiska nämnd* betonar att det ska utövas djurskyddskontroll även över projekt som inte omfattas av kravet på etiskt godkännande.

Andra remissinstanser, t.ex. *Försvarsmakten*, *Göteborgs universitet*, *Jordbruksverket*, *Göteborgs* och *Umeå djurförsöksetiska nämnder*, *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Kemikalieinspektionen* är tveksamma till förslaget och för bl.a. fram farhågor om att det kommer att vara svårt att bedöma om en studie ska definieras som ett djurförsök eller inte. *Göteborgs djurförsöksetiska nämnd* förutser svåra bedömningar både för den sökande och för den djurförsöksetiska nämnden. *Umeå universitet* anser att förslaget lämnar öppet för godtycke. *Göteborgs universitet* anser att studier som syftar till att ta fram nya former för att hålla djur fortsatt ska definieras som djurförsök.

Några remissinstanser, t.ex. *Försvarsmakten*, *Länsstyrelserna i Västra Götalands* och *Dalarnas län*, *Linköpings djurförsöksetiska nämnd* och *Sveriges lantbruksuniversitet* anser att det behöver tydliggöras att även "psykisk smärta" motsvarande ett nålstick är ett djurförsök.

Flera remissinstanser förordar, som alternativ till ändrad definition, att *Jordbruksverket* i vissa fall meddelar undantag från kravet på etiskt godkännande.

Djurens rätt, *Djurskyddet Sverige* och *Forska utan djurförsök* avstyrker förslaget och anser bl.a. att det är viktigt att de tre R:ns princip omfattar all användning av försöksdjur. *Sveriges lantbruksuniversitet* och *Djurens rätt* anser att trovärdigheten gentemot allmänheten riskerar att försämrats om inte all användning av försöksdjur provas av en djurförsöksetisk nämnd.

Skälen för regeringens bedömning: I artikel 3.1 i direktiv 2010/63/EU om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål definieras begreppet försök. Av artikeln framgår att användning av djur i vetenskapliga syften eller för undervisningsändamål utgör försök under förutsättning att åtgärden kan vålla djuret smärta, lidande, ångest eller bestående men i minst lika stor utsträckning som ett nålstick som har utförts i enlighet med god veterinärmedicinsk praxis. Till direktivets definition av försök räknas även alla åtgärder som har som mål, eller som kan leda till, att det föds eller kläcks ett djur eller framställs och upprätthålls en genetiskt modifierad djurstam. Detta under förutsättning att djuren påverkas i samma grad som i fråga om försök. Det kan

tilläggas att med upprätthållande av en stam av djur avses i detta sammanhang bevarande av stammen genom avel med bibehållande av dess genetiska egenskaper.

Direktiv 2010/63/EU möjliggör genom artikel 2 för medlemsstaterna att bibehålla bestämmelser som syftar till ett mer långtgående skydd av försöksdjur.

Nationella bestämmelser rörande definitionen av djurförsök finns i 1 c § djurskyddslagen. Enligt den bestämmelsen definieras djurförsök som användning av djur för vetenskaplig forskning, sjukdomsdiagnos, utveckling samt framställning av läkemedel och andra kemiska produkter. Vidare omfattas undervisning av definitionen, om användningen innebär att djuret utsätts för vissa i bestämmelsen angivna åtgärder eller om djuret orsakas eller riskerar att orsakas lidande. Även användning av djur för andra jämförliga ändamål omfattas av definitionen. Djurskyddslagens definition av djurförsök utgår således från djurens användningsområde. Med undantag av djur som används i undervisning kräver inte definitionen att djur utsätts för eller ens riskerar att utsättas för lidande. Den svenska lagstiftningens definition av djurförsök är således vidare än direktivets definition av försök. I departementspromemorian Genomförande av EU:s direktiv om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål (Ds 2011:12) görs bedömningen att den svenska definitionen får anses vara väl förankrad hos dem som är involverade i verksamhet med djurförsök varför den bredare svenska definitionen bör bibehållas även i framtiden. I propositionen Skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål (prop. 2011/12:138) hänvisar regeringen till att det i betänkandet Ny djurskyddslag (SOU 2011:75) föreslås att den svenska definitionen av djurförsök ändras så att den motsvarar direktivets definition av försök. Regeringen konstaterar i propositionen att frågan om definition av djurförsök kommer att behandlas på nytt i samband med beredningen av betänkandet.

Den svenska regleringen av djurförsök innebär att alla djurförsök, som huvudregel, ska genomgå djurförsöksetisk prövning. Detta framgår av djurskyddslagens 21 §. Härigenom säkerställs bl.a. att användningen av djur i djurförsök sker i enlighet med de tre R:ns princip.

Enligt regeringens bedömning finns det dock goda skäl att i vissa fall göra undantag från kravet på etiskt godkännande enligt 21 § djurskyddslagen. Jordbruksverket får enligt 52 § djurskyddsförordningen meddela sådana undantag, om djurförsöket inte orsakar lidande i lika stor utsträckning som, eller i större utsträckning än, ett nålstick som utförts i enlighet med god veterinärmedicinsk praxis. Jordbruksverket har således möjlighet att undanta sådana försök som inte omfattas av direktivets definition av försök från kravet på etiskt godkännande. Undantag från kraven på etiskt godkännande har sedan tidigare funnits för traditionell ringmärkning av fåglar och för utfodringsstudier vid sedvanligt hållande av husdjur och som inte är förenade med lidande för djuren.

Jordbruksverket har i föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2012:26) om försöksdjur föreskrivit om ytterligare några undantag från kraven på etiskt godkännande. Dessa rör bl.a. vissa observationsstudier på fritt levande vilda djur, vissa studier på djur i anläggning som är godkänd för

offentlig förevisning enligt 37 § djurskyddsförordningen (1988:539) och Prop. 2013/14:41
viss undervisning av personal inom djurens hälso- och sjukvård.

Artikel 2 i direktiv 2010/63/EU ger, som tidigare har nämnts, Sverige möjlighet att behålla den nu gällande definitionen av djurförsök i djurskyddslagen. Enligt regeringens mening finns det en risk att en anpassning till direktivets definition av djurförsök skulle leda till gränsdragningsproblem i fråga om huruvida djur kan anses vara utsatta för ett lidande i nivå med ett nålstick eller inte. För att undvika detta bedömer regeringen, i likhet med flera remissinstanser, att den svenska definitionen av djurförsök bör bibehållas. Den svenska definitionen erbjuder försöksdjuren ett mer omfattande skydd eftersom den utgår från ändamålet med användningen. All användning av försöksdjur är därmed, som huvudregel, föremål för djurförsöksetisk prövning i vilken det säkerställs att försöket uppfyller de tre R:ns princip. Vidare är den svenska definitionen väl förankrad hos de som bedriver verksamhet med djurförsök. En möjlighet att minska den administrativa bördan för användarna är att Jordbruksverket meddelar ytterligare föreskrifter om undantag från etiskt godkännande i fråga om djurförsök som sannolikt inte orsakar lidande. Detta är möjligt med stöd av befintliga bemyndiganden.

6.3 Verksamhetstillstånd och godkännande av anläggning

Regeringens bedömning: Det finns ett behov av att renodla myndigheternas uppgifter inom försöksdjursområdet. Det bör dock utredas vidare om ansvaret för att besluta i frågor om verksamhetstillstånd och godkännande av anläggningar för försöksdjur bör flyttas från Jordbruksverket till länsstyrelserna.

Utredningens bedömning: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen bedömer att ansvaret för verksamhetstillstånd och godkännande av anläggningar för försöksdjur bör flyttas från Jordbruksverket till länsstyrelsen.

Remissinstanserna: Förslaget om att länsstyrelsen ska överta Jordbruksverkets uppgift om att besluta om verksamhetstillstånd får ett blandat mottagande av remissinstanserna. *Försvarmakten, Länsstyrelserna i Jönköpings, Örebro och Norrbottens län, Karolinska Institutet, Lunds och Umeå universitet, Stockholms Södra djurförsöksetiska nämnd* samt *AstraZeneca* anser att ansvaret för verksamhetstillstånden ska vara kvar hos Jordbruksverket och framhåller bl.a. att den kompetens som har byggts upp på verket kommer att gå förlorad och att det är stor risk för att bedömningarna inte kommer att bli enhetliga i landet.

Totalförsvarets forskningsinstitut, Vetenskapsrådet, Jordbruksverket, Uppsala och Göteborgs djurförsöksetiska nämnder samt *Sveriges lantbruksuniversitet* stöder utredarens förslag.

Många länsstyrelser, bl.a. *Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Skåne, Hallands, Västra Götalands,*

Västmanlands, Dalarna, Västernorrlands, Jämtlands och Västerbottens län betonar att förslaget innebär att länsstyrelsen kommer att få nya arbetsuppgifter och att det kommer att krävas resurser och kompetensutveckling. Flera av dessa instanser anser att uppgiften ska ges till de länsstyrelser inom vars län den största försöksdjursanvändningen sker.

Skälen för regeringens bedömning: Av 19 a § djurskyddslagen framgår att det fordras tillstånd för att få använda, föda upp, förvara eller tillhandahålla försöksdjur. I 40 § djurskyddsförordningen preciseras att kravet gäller för djurklasserna däggdjur, fåglar, kräldjur, groddjur, fiskar, rundmunnar och bläckfiskar och att det är Jordbruksverket som prövar frågor om sådana tillstånd, s.k. verksamhetstillstånd. Kravet på att anläggningar och andra förvaringsutrymmen för försöksdjur inte får uppföras, byggas till eller byggas om utan att Jordbruksverket på förhand har godkänt anläggningarna finns i 55 § djurskyddsförordningen.

Utredningen har föreslagit att uppgiften att besluta om verksamhetstillstånd och att godkänna anläggningar för försöksdjur ska flyttas från Jordbruksverket till länsstyrelsen. För att klara dessa uppgifter anser utredningen att länsstyrelserna bör samverka och specialisera sig. För verksamheter med andra djur än försöksdjur har Jordbruksverket en samordnande, vägledande och föreskrivande roll medan länsstyrelsen hanterar tillståndsgivning och kontroll. Utredningen anser att det är logiskt och mer ändamålsenligt om denna rollfördelning också gäller på försöksdjursområdet. I princip delar regeringen utredningens bedömning att det är en fördel om myndigheternas rollfördelning renodlas så att länsstyrelsen blir aktörer inom hela området för lokalgodkännande, verksamhetstillstånd och kontroll. Jordbruksverket skulle med en sådan organisation få möjlighet att stärka sin roll i strategiska frågor, däribland det långsiktiga arbetet med 3R-frågor.

Jordbruksverket beslutar om drygt 100 verksamhetstillstånd och omkring 30 godkännanden av anläggning för försöksdjur per år. Mer än 80 procent av ärendena avser verksamhet i de län inom vilka landets stora universitet är belägna. För handläggningen tas en heltidstjänst i anspråk för vardera uppgiften, dvs. totalt två heltidstjänster. Handläggningen av verksamhetstillstånd är till 25 procent finansierad med avgifter.

Länsstyrelsen ansvarar redan i dag för djurskyddskontroll för försöksdjursverksamhet och har således redan kompetens inom området. Genomförandet av det nya försöksdjursdirektivet innebär bl.a. att kraven på kontrollerna kommer att höjas genom att det, utöver den riskklassificering som kontrollmyndigheten ska göra, krävs att en tredjedel av kontrollobjekten ska kontrolleras varje år. För de kontrollobjekt som håller primater som försöksdjur gäller att de ska kontrolleras varje år. Länsstyrelsen genomför vidare omkring 1 500 ärenden om förprovningar i fråga om djur som hålls för produktion av livsmedel, skinn, ull eller päls varje år.

Regeringen bedömer att förslaget om att överföra uppgifterna att besluta i frågor om verksamhetstillstånd och godkännande av anläggningar för försöksdjursverksamhet från Jordbruksverket till länsstyrelsen är intressant och att det finns mycket som talar för att det

skulle vara en bra lösning. En överföring av uppgifterna skulle innebära en renodling av myndigheternas olika roller, vilket skulle vara en fördel.

Regeringen är således positivt inställd till förslaget, men bedömer att frågan behöver utredas vidare. Det behöver analyseras hur en eventuell överföring av uppgifterna till länsstyrelsen bör organiseras och särskilt hur länsstyrelsernas samverkan kan utformas. Vidare behöver behovet av utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser för länsstyrelsen ses över. Det är, enligt regeringens mening, viktigt att säkerställa att en eventuell överföring av uppgifterna från Jordbruksverket till länsstyrelsen kan genomföras med bibehållen kvalitet och effektivitet i hanteringen av ärenden.

6.4 Ett kompetenscentrum för 3R-frågor

Regeringens bedömning: Ett kompetenscentrum för 3R-frågor bör inrättas vid Jordbruksverket.

3R-utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser har angett att de motsätter sig inrättandet av ett kompetenscentrum för 3R-frågor. De instanser som kommenterar förslaget lämnar synpunkter på placeringen av centret och dess resurser.

Läkemedelsverket och *Lunds universitet* stöder förslaget om placering av 3R-centret vid Jordbruksverket. Även *Karolinska Institutet* bedömer att Jordbruksverket eller annan myndighet kan ha denna uppgift under förutsättning att den vetenskapliga förankringen är stark och föreslår att det seriöst övervägs hur centret och ett eventuellt framtida speciallaboratorium för toxikologisk forskning kan samverka. *Kemikalieinspektionen* anser att rollfördelningen mellan 3R-centret, den nationella kommittén och Jordbruksverket tydliggörs.

Djurskyddet Sverige och *Forska utan djurförsök* anser att centret i stället bör placeras vid Nationellt Centrum för djurvälstånd (SCAW) framför allt på grund av den nära kopplingen till universiteten och forskningsverksamheten.

Djurens rätt, *Djurskyddet Sverige* och *Forska utan djurförsök* betonar behovet av att särskilda resurser avsätts för centrets verksamhet oavsett var det förläggs. *Djurens rätt* och *Forska utan djurförsök* framhåller att SCAW behöver ytterligare resurser för sin del av verksamheten även om centret placeras i enlighet med utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Frågan om alternativa metoder till djurförsök enligt de tre R:ns princip om att ersätta, begränsa och förfina djurförsök genomsyrar lagstiftningen om användning av försöksdjur. Djurförsök får äga rum endast under förutsättning att denna princip är uppfylld. Det är de regionala djurförsöksetiska nämnderna som har till uppgift att göra dessa bedömningar. 3R-utredningen bedömer att kompetensen i nämnderna, särskilt i frågor om alternativa metoder, behöver höjas. Vidare bedömer utredningen att nämnderna kontinuerligt behöver ha tillgång till stöd i dessa och andra frågor som behöver beaktas

för en ingående genomlysning av de föreslagna projekten. Regeringen delar 3R-utredningens bedömning.

3R-området är brett och omfattar många olika slag av verksamheter med ett flertal aktörer inblandade. Regeringen bedömer att det finns behov av samordning och utvecklat samarbete de olika aktörerna emellan. För att arbetet med alternativa metoder till djurförsök ska stärkas krävs att berörda parter erfarenheter och kunskap tas till vara och att ett effektivt samarbete utvecklas. I syfte att underlätta och strukturera ett sådant samarbete bör det, enligt regeringens bedömning, inrättas ett nationellt kompetenscentrum för 3R-frågor. Regeringen bedömer att det nationella kompetenscentret bör verka inom en rad olika områden och det bör utvecklas till en naturlig samlingspunkt för olika intressenter. Det bör bl.a. ha till uppgift att stödja de djurförsöksetiska nämnderna i frågor om alternativ till djurförsök. Centret bör även ha en roll i förhållande till de lokala djurskyddsorganen genom att samla in erfarenheter från arbetet på lokal nivå, stimulera till samverkan djurskyddsorganen emellan och bidra till att bästa praxis inom området utvecklas och sprids. Vidare bör centret vara ett organ som samlar in, bearbetar och sprider kunskap om alternativa metoder till djurförsök till olika intressenter. För att kunna arbeta effektivt inom området är det även angeläget att centret följer den vetenskapliga utvecklingen inom området och bistår berörda parter med information om aktuell forskning. Centret bör även medverka i anordnandet av kurser, seminarier och andra kunskapsförmedlande och utåtriktade aktiviteter. Centret bör likaså medverka i diskussionerna om den bästa användningen av de statliga forskningsmedel som är riktade till 3R-området och bidra till en ökad spridning av resultaten om nya forskningsrön.

3R-utredningen har föreslagit att det nationella kompetenscentret för 3R-frågor organisatoriskt bör placeras hos Jordbruksverket och där knyts till den nationella kommittén för skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål. Kommittén inrättades hos Jordbruksverket den 1 januari 2013 som ett led i genomförandet av det nya försöksdjursdirektivet. Regeringen delar 3R-utredningens bedömning att det är lämpligt att det nationella kompetenscentret för 3R-frågor finns inom Jordbruksverket och att det är naturligt att det knyts till den Nationella kommittén. Regeringen vill dock betona vikten av att ett effektivt och utvecklat samarbete etableras med berörda parter vid universitet och högskolor, forskningsbeviljande myndigheter och organ, övriga myndigheter, näringslivet och berörda organisationer.

Några remissinstanser har betonat betydelsen av att 3R-centrets vetenskapliga förankring är stark. Regeringen delar denna uppfattning och bedömer, i likhet med 3R-utredningen, att den personal vid Jordbruksverket som ska arbeta inom centret själva bör ha vetenskaplig kompetens. Jordbruksverket har vidare, redan i dag, väl etablerade kontakter med företrädare för forskarsamhället, berörda myndigheter och organisationer. Nationellt centrum för djurvälstånd vid Sveriges lantbruksuniversitet (SCAW) är med sitt uppbyggda expertnätverk ett exempel på en självklar samarbetspartner. Utöver detta är det enligt regeringens mening väsentligt att Jordbruksverket gör en inventering av övriga intressenter inom området och etablerar kontakter med t.ex. forsknings- och utvecklingsverksamhet inom områden som är relevanta

för 3R-området. Det är väsentligt att den kunskap om olika aspekter på alternativa metoder som finns att tillgå tas till vara i kompetenscentrets arbete.

3R-utredningen har föreslagit att 3R-centret även bör bistå den centrala djurförsöksetiska nämnden i dess uppgift att utvärdera djurförsök i efterhand. Regeringen har i prop. 2011/12:138 angett att det bör vara möjligt för nämnden att vid behov ta hjälp av externa experter för att utföra utvärderingarna. Regeringen har inte något att invända mot att nämnden uppdrar åt 3R-centret att bistå vid utvärderingar, men anser att frågan om nämndens behov av sådan assistans får bli en fråga för nämnden själv att avgöra.

Behovet av att utveckla och samordna arbetet med 3R-frågor är angeläget och regeringen bedömer därför att Jordbruksverket bör ges i uppdrag att inleda bildandet av ett kompetenscentrum för 3R-frågor. Inom ramen för uppdraget bör Jordbruksverket återkomma till regeringen med information om hur centret bör organiseras och om de uppgifter som vilar på centret i förhållande till den nationella kommittén och Jordbruksverkets förvaltningsuppgifter.

6.5 Myndigheters samordning på 3R-området

Regeringens bedömning: Myndigheter som är berörda av försöksdjursanvändning bör stärka sitt 3R-arbete genom att upprätta strategier för detta. Dessa myndigheter bör därför få i uppdrag att upprätta strategiska planer för respektive myndighets 3R-arbete.

3R-utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som lämnar synpunkter på 3R-utredningens bedömning om myndigheternas försöksdjursanvändning och samordning på 3R-området är i huvudsak positiva till förslagen. *Läkemedelsverket* stöder förslagen om myndigheternas 3R-arbete men ifrågasätter värdet av en gemensam strategi för de berörda myndigheterna. Bland andra *Lunds universitet*, *Djurens rätt* och *Forska utan djurförsök* anser att det är bra att myndigheternas roll i 3R-arbetet lyfts fram.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att djurskyddskontrollen är svagt betonad i utredningen och ifrågasätter den syn på länsstyrelsens roll i 3R-arbetet som redovisas. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* betonar betydelsen av ett nätverk länsstyrelserna emellan när det gäller djurskyddskontroll av försöksdjursverksamhet. *Djurens rätt* anser att länsstyrelsen måste ges förutsättningar i form av kompetent personal för att de ska kunna ha en starkare roll i 3R-arbetet.

Göteborgs universitet undrar varför inte universiteten är inkluderade bland de myndigheter som behandlas i 3R-utredningen. *Djurens rätt*, *Djurskyddet Sverige* och *Forska utan djurförsök* anser att även universiteten ska utveckla strategiska planer för 3R-arbetet. *Livsmedelsverket* anser att det behöver tydliggöras att expertkunskap ska erbjudas till nämnderna endast om sådan finns att tillgå på myndigheten

liksom att föreläsarresurser ska ställas till förfogande under förutsättning att ämnesområdet ingår i ämbetsmannauppgiften för myndigheten. Även *Kemikalieinspektionen* anser att det bör tydliggöras att de resurser som myndigheterna ska ställa till förfogande ska ligga inom respektive myndighets uppdrag och kompetensområde.

Skälen för regeringens bedömning: En rad myndigheter är på olika sätt berörda av verksamhet med försöksdjur. Några av de myndigheter som 3R-utredningen har studerat bedriver eller beställer egna djurförsök. Exempel på sådana är Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Livsmedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt. Andra myndigheter såsom t.ex. Kemikalieinspektionen och Läkemedelsverket bedömer och granskar dokument och underlag som baseras på djurförsök. Flera myndigheter deltar i arbete på EU-nivå och global nivå inom vilket 3R-frågor är en del. Av utredningen framgår att många av de myndigheter som behandlas i 3R-utredningen även bedriver 3R-relaterade aktiviteter inom sin egen verksamhet. Regeringen bedömer att 3R-utredningens förslag om att myndigheterna ska upprätta strategier och redovisa resultaten av sitt 3R-arbete kan leda till att arbetet synliggörs och att bidra till en bättre helhetsbild på området. Regeringen bedömer även att det är lämpligt att det nationella kompetenscentret för 3R-frågor som behandlas i avsnitt 6.4 har till uppgift att stödja myndigheterna i upprättandet av 3R-strategier, t.ex. genom att ta fram riktlinjer för vad strategierna bör innehålla. 3R-centret bör även ha till uppgift att sammanställa och analysera myndigheternas redovisningar.

Några remissinstanser anser att även universiteten ska ha till uppgift att upprätta strategier för sitt 3R-arbete. Huvuddelen av den traditionella försöksdjursanvändningen sker vid landets universitet. Från och med den 1 januari 2013 är bl.a. uppfödare och användare av försöksdjur skyldiga att ha ett s.k. djurskyddsorgan. Djurskyddsorganens sammansättning och uppgifter framgår av Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (2012:26) om försöksdjur. Av bestämmelserna framgår bl.a. att djurskyddsorganen har till uppgift att aktivt verka för att god djuromsorg prioriteras inom verksamheten. Djurskyddsorganet ska ge personalen råd om hur de ska tillämpa kravet på ersättning, begränsning och förfining av djurförsök samt informera om den tekniska och vetenskapliga utvecklingen på detta område. Djurskyddsorganet ska vidare följa utvecklingen och resultatet av de försök som bedrivs inom verksamheten avseende djurskyddseffekterna för de djur som används. I samband med detta ska djurskyddsorganet identifiera och ge råd om de faktorer som ytterligare bidrar till ersättning, begränsning och förfining. Djurskyddsorganens råd och beslut ska dokumenteras. Inrättande av djurskyddsorgan innebär en tydlig förstärkning av 3R-arbetet på lokal nivå. Utöver de uppgifter som djurskyddsorganen har enligt de nämnda föreskrifterna står det användarna fritt att besluta om att ytterligare uppgifter ska åvila det lokala djurskyddsorganet. Regeringen har inte något att invända mot att även universitet upprättar strategier för sitt 3R-arbete på motsvarande sätt men anser, av ovan redovisade skäl, att det i dagsläget inte är motiverat att ställa ett sådant krav.

3R-utredningen föreslår att de myndigheter som behandlas även ska medverka i informations- och utbildningsinsatser riktade till de djurförsöksetiska nämnderna. Regeringen bedömer att det är högst

rimligt att myndigheter bidrar till sådan verksamhet inom sina egna ansvarsområden. Prop. 2013/14:41

Regeringen bedömer att Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt bör få i uppdrag att upprätta strategiska planer för respektive myndighets 3R-arbete. I detta arbete bör kompetenscentret för 3R-frågor bistå med stöd.

6.6 Forskningsstöd för utveckling av alternativa metoder till djurförsök

Regeringens bedömning: Forskningsstödet fyller en viktig funktion för utveckling av metoder som ersätter, begränsar eller förfinar djurförsök. Forskningsstödet bör utvärderas oftare och insatsen för att sprida information om uppnådda resultat bör stärkas.

3R-utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera instanser, bl.a. *Linköpings djurförsöksetiska nämnd*, *Djurens rätt* och *Forska utan djurförsök* anser att nivån på forskningsstödet bör höjas. *Djurens rätt* anser att nivån ska vara en bestämd andel av statens anslag till forskning och utveckling där djur används i försök och anger summan 130 miljoner kronor per år. *Umeå djurförsöksetiska nämnd* ifrågasätter om ytterligare anslag kommer att lösa problemet med tillgång till alternativa metoder.

Stockholms universitet, *Stockholms södra djurförsöksetiska nämnd*, *Kemikalieinspektionen* och *Forska utan djurförsök* betonar vikten av stöd som syftar till att utvecklade metoder kommer i fråga för formella valideringsstudier inom EU. *Lunds universitet* frågar om sådant stöd inte bör kunna ges av berörda myndigheter, t.ex. av Kemikalieinspektionen inom sitt ansvarsområde. *Forska utan djurförsök* betonar vikten av utvärderingar och anser att försök där djuren utsätts för svårt lidande ska identifieras och att utveckling av alternativ till sådana försök bör prioriteras liksom att åtgärder vidtas för att sprida resultaten av forskningen.

Skälen för regeringens bedömning: Sedan början av 1980-talet har staten årligen avsatt forskningsstöd för utveckling av alternativa metoder till djurförsök. Enligt utredningen har ca 150 miljoner kronor fördelats på ca 750 projektsökningar. Fördelningen av forskningsmedlen har baserats på en bedömning av kriterierna vetenskaplig kvalitet och relevans för de tre R:n. Utöver de statliga medlen har läkemedelsindustrin bidragit med medel till forskningsstödet. För närvarande bidrar AstraZeneca med en miljon kronor per år.

Forskningsstödet har fördelats av flera olika myndigheter, Centrala försöksdjursnämnden, Djurskyddsmyndigheten, Jordbruksverket och sedan 2009 av Vetenskapsrådet. Det statliga forskningsstödet uppgår i dagsläget till 13 miljoner kronor per år.

Det är väsentligt att säkerställa att statliga forskningsmedel används effektivt och bidrar till att uppnå största möjliga nytta. Regeringen

bedömer därför, i likhet med 3R-utredningen, att forskningsstödet behöver utvärderas oftare än vad som hittills har skett. 3R-utredningens förslag om utvärdering vart femte år bedömer regeringen vara rimligt.

En annan aspekt som tas upp i 3R-utredningen är att det är viktigt att information om uppnådda forskningsresultat sprids. Det nationella kompetenscentret för 3R-frågor som behandlas i avsnitt 6 bör enligt regeringens mening, tillsammans med Vetenskapsrådet och i förekommande fall andra forskningsbeviljande organ, ha en roll i detta.

Forskningsstöd inom 3R-området har under åren lämnats inom en rad olika forskningsområden av både grundkaraktär och tillämpad karaktär. Stöd har även lämnats till valideringsstudier. Validering av nya metoder utförs i syfte att säkerställa att alternativ metodik håller en sådan kvalitet att den kan ersätta befintliga djurförsök. Validering av alternativ metodik är nödvändig för att metoderna ska kunna tas i praktiskt bruk. I sammanhanget kan nämnas att regeringen i regleringsbrev för Formas beslutat att högst 2 miljoner kronor ska användas för att bidra till svenska laboratoriers deltagande på EU-nivå om validering av alternativa metoder till djurförsök. Beviljande av medel ska ske efter samråd med Vetenskapsrådet.

Några remissinstanser har framfört att det saknas stöd för åtgärder som syftar till att en metod som är färdigutvecklad ska kunna kvalificera sig för att ingå i en formell valideringsstudie på EU-nivå. Regeringen bedömer att det nationella kompetenscentret för 3R-frågor som behandlas i avsnitt 6.4 bör kartlägga vad de påtalade svårigheterna består i och bedöma om särskilda åtgärder bör vidtas. Regeringen bedömer att såväl utveckling som validering av alternativa metoder som andra åtgärder för att bidra till att alternativa metoder kommer till praktisk användning är av stor betydelse för 3R-arbetet.

6.7 Den djurförsöksetiska prövningen

Regeringens bedömning: Hanteringen av sådana mindre ändringar i etiska godkännanden som inte kan inverka negativt på djurens välfärd bör förenklas.

Grundprincipen om att den djurförsöksetiska prövningen ska vara regional bör bibehållas.

Förslaget om att en av de djurförsöksetiska nämndernas lekmän ska vara veterinär bör inte genomföras.

3R-utredningens bedömning: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. 3R-utredningen föreslår att beslut om mindre ändringar tas av den regionala djurförsöksetiska nämnden efter det att det lokala djurskyddsorganet har lämnat ett yttrande.

Remissinstanserna: Många instanser lämnar synpunkter på 3R-utredningens bedömning om den djurförsöksetiska prövningen. *Linköpings universitet*, *Uppsala djurförsöksetiska nämnd* och *Forska utan djurförsök* delar 3R-utredningens bedömning om att kompetensen om alternativa metoder behöver stärkas. *Karolinska Institutet* och *Lunds universitet* anser att ledamöterna i de djurförsöksetiska nämnderna, i

likhet med personal inom försöksdjursområdet, ska erbjudas webbaserad utbildning. *Karolinska Institutet* anser att Jordbruksverket även i fortsättningen ska ansvara för utbildning och övrigt stöd till nämnderna.

Förslaget om att en av lekmännen i nämnderna ska vara en oberoende veterinär ifrågasätts av bl.a. *Karolinska Institutet*, *Lunds* och *Göteborgs universitet* samt *Umeå djurförsöksetiska nämnd*, vilka anser att denna veterinär måste ha kompetens inom försöksdjursområdet och att sådana veterinärer inte finns att tillgå för nämnderna. Även den uppskattade kostnaden för veterinärens deltagande i nämnden ifrågasätts. *Karolinska Institutet* och *Göteborgs universitet* anser att försöksdjursveterinärens roll i nämnden i stället bör formaliseras. *Linköpings djurförsöksetiska nämnd*, *Djurens rätt* och *Djurskyddet Sverige* stöder utredningens förslag om att nämnderna tillförs veterinär kompetens.

Uppsala och *Linköpings djurförsöksetiska nämnder* anser att nämnderna även fortsättningsvis kommer att behöva ha egna sekreterare. *Djurens rätt* förutsätter att den centrala hanteringen även innebär en första prövning för att säkerställa att bristfälliga ansökningar inte skickas vidare till de regionala nämnderna.

Länsstyrelserna i Stockholms och *Skåne län* samt *Djurens rätt* påpekar att förslaget om nationell samverkan de djurförsöksetiska nämnderna emellan kommer att leda till att länsstyrelsen behöver följa flera nämnders arbete. *Umeå* och *Uppsala djurförsöksetiska nämnder* liksom *Lunds universitet* betonar vikten av den regionala kontakten. *Uppsala universitet* föreslår att nämndernas samverkan ökar genom att de vid möten diskuterar kriterier för prövningen. *Karolinska Institutet* är positivt till att ärendena sprids i landet med hänsyn tagen till den jävsproblematis som finns. *Lunds universitet* efterlyser nationella riktlinjer för nämndernas arbete.

Många remissinstanser lämnar synpunkter på förslaget om förenklad hantering av vissa ansökningar. *Uppsala* och *Umeå djurförsöksetiska nämnder* anser att förslaget är bra medan bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Karolinska Institutet* ifrågasätter om förslaget verkligen innebär en förenkling. *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Djurens rätt* och *Djurskyddet Sverige* betonar vikten av tydliga kriterier om vilka ärenden som kan hanteras med ett förenklat förfarande. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att ”typansökningar” som innefattar vissa standardmoment bör kunna handläggas genom ett förenklat förfarande.

Karolinska Institutet, *Uppsala universitet* och *AstraZeneca* anser att djurskyddsorganen bör bedöma om en ändring påverkar djuren negativt eller om den kan hanteras genom ett förenklat förfarande. *Lunds universitet* anser att försöksdjursveterinären bör kunna göra dessa bedömningar och rapportera till nämnden om de ändringar som har gjorts.

Skälen för regeringens bedömning

Utbildning och kompetens

De djurförsöksetiska nämnderna har till uppgift att göra ingående och allsidiga bedömningar av betydelsen av djurförsök. En central del i bedömningen är att säkerställa att den s.k. tre R:ns princip är uppfylld.

Ledamöternas utbildning och kompetens är viktig för att kunna fullgöra uppdraget liksom att nämnderna kontinuerligt ges stöd i frågor om alternativa metoder till djurförsök. 3R-utredningen föreslår att en enhetlig satsning görs för att höja nämndernas kompetens och för att nämnderna ska få sådant stöd. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det är lämpligt att det nationella kompetenscentret för 3R-frågor som behandlas i avsnitt 6.4 samordnar sådana åtgärder för att stärka kompetensen i de djurförsöksetiska nämnderna och utvecklar rutiner för hur kontinuerligt stöd kan ges till nämnderna om alternativa metoder.

Förenklat förfarande för ändringar i etiska godkännanden som inte inverkar negativt på djurens välfärd

Av artikel 44 i direktiv 2010/63/EU framgår att medlemsstaterna ska se till att en ändring eller förnyande av projektgodkännandet krävs för varje ändring i projektet som kan inverka negativt på djurens välfärd. För svensk del motsvaras projektgodkännandet av det etiska godkännandet som beslutas av en regional djurförsöksetisk nämnd. Direktivet ställer sålunda inte något krav på att ett projektgodkännande behöver ändras eller förnyas om den ändring som planeras inte inverkar negativt på djurens välfärd.

Direktivets bestämmelse i artikel 44 om krav på förnyat projektgodkännande är genomförd i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2012:26) om försöksdjur. Av föreskrifternas 7 kap. 22 § framgår att när det är fråga om ett tillägg eller ändring i en ansökan om etiskt godkännande ska en regional djurförsöksetisk nämnd pröva om det krävs en ny etisk prövning eller om det räcker med ett förfarande enligt 23 § i samma kapitel. Förfarandet enligt 7 kap. 23 § innebär att en regional djurförsöksetisk nämnd bedömer att de föreslagna tilläggen eller ändringarna inte riskerar att inverka negativt på djurens välfärd. Därutöver ska nämnden notera vilken ändring som har gjorts och lägga en kopia av protokollet till ursprungsärendet.

3R-utredningen tar upp frågan om hur ändringar som inte inverkar negativt på djurens situation ska hanteras och lämnar förslag på ett förenklat förfarande. 3R-utredningen anser att det är angeläget att ändringar som kan anses förbättra djurens situation kan genomföras utan tidsfördröjning eller kostsam administration. Exempel på sådana förändringar kan vara ändring av metodiken för sövning av djur, smärtlindring, provtagning eller dosering av testsubstanser. 3R-utredningen anser dock att förutsättningar som är knutna till försöket såsom hur djur ska övervakas, avbrytnings- eller slutpunkt för försöket inte ska kunna hanteras inom ramen för ett förenklat förfarande. 3R-utredningens förslag innebär att det djurskyddsorgan som ska vara inrättat bl.a. hos samtliga användare av försöksdjur ska vara delaktigt i processen för det förenklade förfarandet. Enligt 3R-utredningens förslag ska den sökande beskriva och motivera den föreslagna ändringen och skicka det till djurskyddsorganet. Djurskyddsorganet ska granska förslaget och avge ett skriftligt yttrande. Yttrandet skickas därefter tillsammans med en ansökan om den föreslagna ändringen till den regionala djurförsöksetiska nämnden. Nämndens ordförande eller vice

ordförande behandlar ansökan och bedömer om ansökan uppfyller kriterierna för att kunna hanteras inom ramen för den förenklade processen. Därefter fattar ordföranden eller vice ordföranden jämte två övriga ledamöter av nämnden beslut i ärendet. Av de två övriga ledamöterna föreslås den ena representera kategorin forskare eller försöksdjurspersonal och den andra representera allmänintresset. Om ledamöterna är oense ska, enligt förslaget, ärendet hänskjutas till nämnden i sin helhet. 3R-utredningen anser att ändringen bör dokumenteras och kopplas till det ursprungliga beslutet.

Några remissinstanser, bl.a. *Karolinska Institutet* och *AstraZeneca* har föreslagit att djurskyddsorganen själva bör kunna ta ställning till om en föreslagen ändring innebär att djurens välfärd riskerar att påverkas negativt eller inte. Instanserna påpekar att djurskyddsorganet är skyldigt att föra journal över sina råd och beslut, vilket garanterar transparens och möjlighet till myndighetskontroll.

Kravet på att den som använder, föder upp, tillhandahåller eller förvarar försöksdjur ska ha ett djurskyddsorgan är ett resultat av genomförande av försöksdjursdirektivet i svensk lagstiftning. Bestämmelser om djurskyddsorganet finns i 20 § 4 djurskyddslagen, i 50 a § djurskyddsförordningen och i Jordbruksverkets ovan nämnda föreskrifter. Av bestämmelserna framgår bl.a. att djurskyddsorganets roll är att ge råd till personalen i frågor om djurskydd och att övervaka verksamheten från djurskyddssynpunkt. När det gäller djurskyddsorganets sammansättning anges att det minst ska bestå av en föreståndare, en försöksdjursveterinär eller expert, i förekommande fall etolog, forskare och en representant för personalen som sköter djuren. Djurskyddsorganet ska ge råd om djurskyddsfrågor i samband med inskaffande, hållande, skötsel och användning av försöksdjur. Vidare ska djurskyddsorganet ge råd om hur kravet på ersättning, begränsning och förfining av djurförsök ska tillämpas samt informera om den tekniska och vetenskapliga utvecklingen på detta område. Djurskyddsorganet ska föra journal över alla sina råd och de beslut som fattas i anslutning till råden. Journalerna ska sparas i minst tre år och på begäran göras tillgängliga för Jordbruksverket, de regionala djurförsöksetiska nämnderna, den centrala djurförsöksetiska nämnden och länsstyrelsen.

Vid planeringen av ett djurförsök finns i gällande myndighetsföreskrifter krav på samråd mellan försöksledare, föreståndare, försöksdjursveterinär eller expert och representanter för personal som utför försök eller sköter djur vid planeringen av ett försök.

Sammantaget anser regeringen att det kan ifrågasättas om de djurförsöksetiska nämndernas resurser ska tas i bruk för bedömningar av ändringar som är okontroversiella från djurskyddssynpunkt. Regeringen bedömer att införandet av kravet på att djurskyddsorgan ska finnas bl.a. hos de som använder försöksdjur kommer att bidra till att djurskyddsfrågorna synliggörs och att djurskyddet kommer att stärkas. Djurskyddsorganen bör, i likhet med vad 3R-utredningen föreslår, tas i bruk för bedömning av föreslagna ändringar i befintliga etiska godkännanden. Det är dock regeringens mening att djurskyddsorganen genom sin sammansättning gör dem väl skickade att ta ansvar för att göra bedömningar om en föreslagen ändring i ett pågående försök kan ha en negativ inverkan från djurskyddssynpunkt eller inte. Om

djurskyddsorganet finner att en föreslagen ändring inte kommer att inverka negativt på djurens situation bör djurskyddsorganet kunna fatta beslut om att den föreslagna ändringen kan genomföras. Om så inte är fallet krävs det att försöksledaren vänder sig till den djurförsöksetiska nämnden med begäran om ändring i befintligt etiskt godkännande. Regeringen bedömer att djurskyddsorganet bör dokumentera sitt beslut och underrätta den regionala djurförsöksetiska nämnden och länsstyrelsen om detta. En förenklad hantering av dessa ärenden innebär att den administrativa bördan för att hantera ändringar av detta slag begränsas. Vidare kan de planerade tilläggen eller ändringen genomföras snabbare, vilket är en fördel för forskningen. Regeringen bedömer att det inte kommer att vara förenat med några risker från djurskyddssynpunkt att överlåta de aktuella bedömningarna till djurskyddsorganen. Uppföljning och utvärdering av djurskyddsorganens hantering av dessa ärenden är, enligt regeringens bedömning, en lämplig uppgift för det kompetenscentrum för 3R-frågor som behandlas i avsnitt 6.

Närmare bestämmelser om prövningen av ändringar i etiska godkännanden bör meddelas i djurskyddsförordningen och i myndighetsföreskrifter med stöd av 21 a § andra stycket 1 djurskyddslagen och 41 b § 1 och 3 djurskyddsförordningen. Föreskrifter om djurskyddsorganens uppgifter kan meddelas med stöd av 20 § 4 djurskyddslagen och 50 a § djurskyddsförordningen.

Veterinärmedicinsk kompetens i de djurförsöksetiska nämnderna

3R-utredningen föreslår att den veterinärmedicinska kompetensen i nämnderna stärks genom att det föreskrivs att en av nämndens lekmän ska vara veterinär. Denne veterinär ska, enligt 3R-utredningens förslag, ha ”oberoende ställning från de sökande”. Frågan om veterinär kompetens i nämnderna har som utredningen påpekat behandlats i betänkandet Etisk prövning av djurförsök (SOU 2002:86) och i prop. 2004/05:177, Etisk prövning av djurförsök m.m. I betänkandet föreslogs att antalet ledamöter i nämnden ska utökas med en ledamot som skulle vara veterinär. I propositionen bedömdes dock att det inte var lämpligt att rubba balansen mellan forskare och lekmän och att den veterinärmedicinska kompetensen bör lämnas av en veterinär som har en rådgivande och fristående funktion i förhållande till nämnden. Vidare betonades i propositionen att det är av avgörande betydelse att denna person verkligen har tillräcklig sakkunskap.

I 43 och 44 §§ djurskyddsförordningen regleras de regionala djurförsöksetiska nämndernas sammansättning. Av dessa bestämmelser framgår att av nämndens ledamöter utöver ordförandena ska hälften av ledamöterna vara lekmän. Enligt regeringens bedömning innebär begreppet lekman att vara företrädare för allmänna intressen. I det ligger att lekmannen normalt sett inte är en professionell aktör inom det aktuella området. Regeringen bedömer därför att det inte är lämpligt att i enlighet med 3R-utredningens förslag föreskriva att en av lekmännen ska vara veterinär. 3R-utredningens förslag i denna del bör inte genomföras.

I stället anser regeringen att det bör ankomma på Jordbruksverket att göra en inventering av den veterinärmedicinska kompetens som normalt finns att tillgå för nämnderna genom att försöksdjursveterinärer är

närvarande vid nämndernas sammanträden och kan bistå med information i veterinärmedicinska frågor. Försöksdjursveterinären har genom kraven på samråd vid planeringen av ett försök, som tidigare har behandlats, en unik kunskap om försöket. Det är naturligt att försöksdjursveterinären ger nämnden den information om djurförsöket som nämnden har behov av för att kunna avgöra ärendet. Det ligger sålunda i den sökandes intresse att nämnden får den efterfrågade informationen. Försöksdjursveterinären bör därför, enligt regeringens mening, vid behov bistå nämnden med sakkunskap.

Ärendehantering och samverkan

3R-utredningen föreslår att det införs en central hantering av ansökningarna på så sätt att Jordbruksverket tar emot samtliga ansökningar om etiskt godkännande och därefter fördelar dem på de regionala nämnderna. 3R-utredningen föreslår vidare att nämndernas samverkan ska öka t.ex. genom att vissa nämnder pekas ut för att hantera vissa typer av ansökningar. Detta är enligt 3R-utredningen möjligt genom att ett elektroniskt ärendehanteringssystem införs. 3R-utredningen bedömer dock att merparten av ansökningarna ska fördelas efter regional tillhörighet men att denna princip kan frångås i fråga om ärenden för vilka det finns en nämnd som är specialiserad för det aktuella ärendet. Andra fall när den regionala tillhörigheten kan frångås är, enligt utredningen, när det föreligger jäv eller för att minska en ojämn arbetsbelastning nämnderna emellan. Vidare anges att det kan vara befogat att frånga den regionala fördelningen av tidsskal så att nämnderna kan fatta beslut inom gällande tidsramar under t.ex. sommar månaderna.

Regeringen bedömer att en utvecklad elektronisk ärendehantering av de djurförsöksetiska nämndernas arbete kommer att förenkla och effektivisera hanteringen till gagn för användarna, nämnderna och kontrollmyndigheten. Möjligheten för nämnderna att ta del av erfarenheter och bedömningar från andra nämnder kommer avsevärt att förbättras. Regeringen bedömer att förutsättningarna för att nämndernas bedömningar ska bli mer likartade ökar.

Regeringen anser att det kan vara befogat att sådana djurförsök som det krävs särskild kompetens att bedöma, samlas i en djurförsöksetisk nämnd som då har till uppgift att pröva samtliga ansökningar inom denna kategori från hela landet. Sedan lång tid har detta tillämpats gällande djurförsök för klinisk prövning av veterinärmedicinska läkemedel och för djurförsök vid myndigheter under Försvarsdepartementet. Sedan den 1 januari 2013 ska, efter beslut av Jordbruksverket, även ansökningar om etiskt godkännande som innebär att undantag behöver göras från kravet på att djuren ska vara destinationsuppfödda och/eller undantag från vissa bestämmelser om immunisering och produktion av antikroppar prövas av en särskilt utpekad regional djurförsöksetisk nämnd.

Regeringen bedömer att den regionala djurförsöksetiska prövningen är väl förankrad och att det finns stora fördelar med att nämnden har kännedom om lokala förhållanden. Vidare underlättar den regionala prövningen för den sökande att personligen kunna sammanträffa med nämnden under beredningen av ärendet. Den regionala prövningen är

även en fördel för länsstyrelsen. Det är av stor vikt att länsstyrelsens möjlighet att bedriva en effektiv djurskyddskontroll inte försvåras genom att alltför mycket tid går åt att bevaka och delta i flera olika nämnders sammanträden.

Regeringen har dock förståelse för att det ibland kan finnas skäl som medför att det är lämpligt att en ansökan hanteras av en annan regional nämnd än den inom vars område försöket ska utföras. Tidsaspekten kan vara ett sådant i ljuset av att det sedan den 1 januari 2013 åligger nämnderna att i normalfallet avgöra ett ärende inom 40 arbetsdagar.

Frågan om jäv för ledamöter i de djurförsöksetiska nämnderna regleras i 11–12 §§ förvaltningslagen (1986:223). I det fall en ledamot bedöms vara jävig får denne inte delta i handläggningen av ärendet (12 § nämnda lag). Denna situation bör i första hand lösas genom att den jäviga ledamoten ersätts av en annan ledamot inom nämnden. Endast i det fall som detta inte är möjligt bör ärendet flyttas över och handläggas av en annan regional djurförsöksetisk nämnd.

Regeringen bedömer sammantaget att grundprincipen med den regionala djurförsöksetiska prövningen bör bibehållas och endast undantagsvis frångås.

7 Konsekvensanalys

7.1 Konsekvenser av förslaget om ett kriminaliserat förbud mot sexuella handlingar med djur

Konsekvenser för företag och enskilda personer

Det saknas säkra uppgifter om i vilken omfattning djur används för sexuella ändamål i Sverige. Det finns dock vissa uppgifter om förekomsten av sådana handlingar. Djurskyddsmyndigheten fick 2004 i uppdrag av regeringen att utreda i vilken omfattning människor använder djur i sexuella sammanhang och 2006 skulle myndigheten följa upp sin rapportering med uppgifter om under 2005 polisanmälda ärenden rörande sexuellt utnyttjande av djur. Av Djurskyddsmyndighetens redovisningar framgår att det mellan åren 1970–2005 fanns totalt 227 misstänkta fall av användning av djur för sexuella ändamål. De fall som inrapporterats härrör inte bara från polisens register utan utgörs även av sådana fall där t.ex. veterinär eller annan person har misstänkt att djuren kan ha varit inblandade i någon form av sexuell aktivitet. Av de anmälningar som lämnats in till polisen och som rör ärenden av det nu aktuella slaget, finns uppgifter om att det under åren 2000–2005 lämnats in 115 sådana anmälningar. Som en jämförelse kan nämnas att under 2005 uppgick antalet anmälda fall av misstänkt användning av djur för sexuella ändamål till 18 stycken. Det totala antalet anmälda brott samma år var 1 242 000.

Den övervägande majoriteten av de mellan 1970–2005 redovisade fallen är förenade med fysiska skador på djuren och har inneburit ett påvisat lidande för djuren. De redovisade fallen träffas således redan av nu

gällande lagstiftning om djurplågeri. Djurskyddsmyndigheten bedömde att runt 20 av de 227 fallen faller utanför dagens reglering, eftersom fysiskt eller psykiskt lidande har visat sig svårt att bedöma i dessa fall. Liksom Djurskyddsmyndigheten har påtalat i sina rapporter om användningen av djur för sexuella ändamål, är det sannolikt att den verkliga omfattningen av användningen av djur för sexuella ändamål är större än vad som framgår av uppgifterna om polisanmälda händelser. Att djur används av människor för sexuella ändamål kan inte anses vara accepterat i samhället, och sådana handlingar är sannolikt förenade med starka skuld- och skamkänslor. Detta innebär att de i stor utsträckning sker i det fördolda. För att sådana handlingar ska komma till polisens kännedom krävs i princip att någon utomstående uppmärksammar detta eller att t.ex. en gärningsman självmant uppsöker veterinär vid skador på djuret, och att veterinären i sin tur gör en polisanmälan.

Vid tidpunkten för Djurskyddsmyndighetens senaste undersökning 2007 hade inte någon av de ovan redovisade polisanmälningarna lett till åtal. Två polisanmälningar var fortfarande under utredning och när det gäller resterande 113 polisanmälningar hade förundersökning antingen inte inletts eller lagts ner med hänvisning till ”spaningsuppslag saknas”, ”brottet går uppenbart ej att utreda”, ”det finns inte anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal begåtts”, ”brott kan inte styrkas” och liknande skäl.

Av de nyss nämnda uppgifterna är det rimligt att anta att det i absoluta tal är ett litet antal djur och gärningsmän som kommer att beröras av den utökade kriminaliseringen. Även om djur används för sexuella ändamål i större omfattning än vad man hittills har kunnat upptäcka, kommer det med största sannolikhet även i framtiden att vara få fall som kommer till kontrollmyndigheternas, allmänhetens eller rättsväsendets kännedom.

Mot denna bakgrund bedöms förslaget inte medföra några större konsekvenser för enskilda personer eller företag.

Konsekvenser för det allmänna

När det sedan gäller konsekvenser för det allmänna, bedöms förslaget endast innebära en försumbar ökning av arbetsbördan för de inblandade myndigheterna. Regeringens uppfattning är att kostnaden för staten ska hanteras inom befintliga ramar. Med hänsyn till gärningens karaktär är det svårt att bedriva en i förväg planerad djurskyddskontroll för att stävja den aktuella brottsligheten. Länsstyrelsernas kontakt med ärendena kommer därför i huvudsak att begränsa sig till fall då länsstyrelsen tar emot en anmälan om misstänkt brott eller då länsstyrelsen under en ordinarie djurskyddskontroll upptäcker omständigheter som talar för att ett sådant brott har begåtts. Länsstyrelserna bör i de fall de är på plats hos djurhållaren, noggrant och konsekvent dokumentera de omständigheter som talar för att en överträdelse har begåtts. Länsstyrelserna bör sedan – liksom i övriga fall då myndigheterna misstänker att brott har begåtts eller tar emot en anmälan om misstänkt brott – snabbt lämna över ärendet till Polisen eller Åklagarmyndigheten för vidare utredning. Mot den bakgrunden bedöms förslaget i princip inte leda till någon ökning av arbetsbördan för länsstyrelserna. För Jordbruksverket kan förslaget innebära ett visst arbete med att ge kontrollvägledning, till exempel avseende

hur länsstyrelserna på mest effektiva sätt kan dokumentera omständigheterna kring en misstänkt överträdelse och överlämna ett ärende till rättsväsendet. För polisen kommer kriminaliseringen att leda till ett litet antal ytterligare ärenden att handlägga. Då den nu föreslagna regleringen inte förutsätter att lidande behöver styrkas kommer sannolikt handläggningen av dessa ärenden i viss mån att underlättas. Sammantaget och i jämförelse med övrig brottslighet innebär den nya kriminaliseringen även för polisen endast en obetydlig ökning av arbetsbördan. Detsamma gäller för Åklagarmyndigheten och domstolarna, inte minst mot bakgrund av att en stor andel av ärendena i dag avslutas innan åtal väcks.

Konsekvenser för jämställdheten

Förslaget förväntas inte ha några effekter ur ett jämställdhetsperspektiv.

Konsekvenser för miljön

Förslaget förväntas inte påverka miljön.

7.2 Konsekvenser av regeringens bedömningar i vissa frågor som rör försöksdjur

Regeringens bedömningar inom försöksdjursområdet i denna proposition syftar till att stärka djurskyddet för försöksdjuren och att öka kunskapen om alternativa metoder till djurförsök.

Konsekvenser för användare av försöksdjur

En konsekvens av att bibehålla den svenska definitionen är att det för djurförsök som faller utanför den definition som gäller enligt EU:s regelverk fortsatt kommer att krävas etiskt godkännande. I förhållande till den nuvarande situationen kommer dock den administrativa bördan för användare av försöksdjur att vara oförändrad.

Ett inrättande av ett kompetenscentrum för 3R-frågor kommer att öka kunskapen inom området för alternativa metoder till djurförsök och komma användare av försöksdjur till del, bl.a. genom att de kommer att kunna ta del av centrets information om 3R-frågor. Även en ökad insats för att sprida resultatet av forskningsstödet för utveckling av alternativa metoder till djurförsök kommer att ge användare av försöksdjur bättre information om alternativa metoder till djurförsök.

En förenklad hantering av mindre ändringar av etiska godkännanden som inte inverkar negativt på djurens välfärd innebär att sådana ändringar ska kunna genomföras utan att en djurförsöksetisk nämnd anlitas. En användares djurskyddsorgan ges i stället i uppgift att bedöma om en föreslagen ändring kan vara negativ från djurskyddssynpunkt eller inte. Djurskyddsorganen ges genom detta ytterligare en arbetsuppgift. Sammantaget bedömer dock regeringen att den förenklade hanteringen innebär en minskad administrativ börda för användare av försöksdjur genom att ärenden som är okontroversiella från djurskyddssynpunkt inte behöver anmälas till och bedömas av en djurförsöksetisk nämnd. Detta innebär att användare inte heller behöver betala den avgift som är

förenad med den djurförsöksetiska nämndens bedömning. Vidare bedöms att en förenklad hantering av ändringar av etiska godkännanden som inte inverkar negativt på djurens situation kommer att kunna ske snabbare om djurskyddsorganen och inte den djurförsöksetiska nämnden ansvarar för bedömningen. Prop. 2013/14:41

Konsekvenser för de djurförsöksetiska nämnderna

Bedömningen att den svenska mer långtgående definitionen av djurförsök ska bibehållas innebär inte någon ändring i förhållande till nuvarande situation för de djurförsöksetiska nämnderna.

Inrättande av ett kompetenscentrum för 3R-frågor bedöms ha stor betydelse för nämnderna eftersom en av centrets uppgifter kommer att vara att bistå nämnderna med stöd i frågor som rör alternativa metoder till djurförsök. Centret bedöms även få en betydande roll i nämndernas kompetensutveckling om 3R-frågor. De djurförsöksetiska nämnderna kommer inte längre att hantera sådana ändringar av etiska godkännanden som inte kan inverka negativt på djurens situation. Detta innebär att nämnderna får mer tid att analysera och göra etiska bedömningar av ansökningar om övriga planerade djurförsök.

Konsekvenser för Jordbruksverket

Konsekvensen av regeringens bedömningar är att Jordbruksverket får i uppdrag att inleda bildandet av ett kompetenscentrum för 3R-frågor, en kostnad som liksom kostnader för centrets uppgifter, bör finansieras inom ramen för Jordbruksverkets förvaltningsanslag.

Konsekvenser för övriga myndigheter

Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt bör ges i uppdrag att med stöd av kompetenscentret för 3R-frågor, upprätta strategiska planer för respektive myndighets 3R-arbete. Myndigheterna är på olika sätt redan engagerade i frågor som rör alternativa metoder till djurförsök internationellt, inom EU eller på nationell nivå varför de strategiska planerna i huvudsak innebär att synliggöra insatser som myndigheterna redan utför.

Vidare bedömer regeringen att myndigheterna, inom sina respektive ansvarsområden, vid behov bör delta i informations- och utbildningsinsatser riktade till de djurförsöksetiska nämnderna. Det eventuella merarbetet för myndigheterna bedöms vara försumbart och rymmas inom respektive myndighetsanslag.

Konsekvenser för små företag

I Sverige är det mycket få små företag som föder upp eller använder försöksdjur. Regeringens bedömningar förväntas därför inte i någon större utsträckning påverka små företag.

Konsekvenser för jämställdheten

Bedömningarna förväntas inte ha några effekter ur ett jämställdhetsperspektiv.

Prop. 2013/14:41 *Konsekvenser för miljön*

Bedömningarna rör bl.a. vad som definieras som djurförsök och inrättandet av ett kompetenscentrum för 3R-frågor. Inte någon av dessa eller övriga bedömningar förväntas påverka miljön.

Ändringar i djurskyddslagen (1988:534)

9 a §

Paragrafen är ny. Att genomföra sexuella handlingar med djur är redan kriminaliserat som djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, om handlandet otillbörligen utsätter djuret för lidande. Genom den nya paragrafens *första stycke* blir det förbjudet att genomföra sexuella handlingar med djur oavsett om djuret därigenom otillbörligen utsätts för lidande. I uttrycket sexuell handling med djur ligger att handlingen har haft en påtaglig sexuell prägel. Handlingen ska med andra ord ha varit av sådan karaktär att den typiskt sett syftar till att väcka eller tillfredsställa människans eller djurets sexuella drift. För den rättsliga bedömningen saknar det dock betydelse om den enskildes användande av djuret för sexuella ändamål verkligen har medfört tillfredsställelse av den sexuella driften eller inte. Av avgörande betydelse för om det ska vara fråga om en sexuell handling med ett djur bör vara att människan på något sätt ska ha använt eller utnyttjat djurets kropp. Förbudet kommer först och främst att omfatta fysisk beröring av antingen djurets könsorgan eller av djurets kropp med människans könsorgan. Konkret innebär det penetration av djurets vagina eller anus med människors könsorgan, annan kroppsdel eller föremål. Det kommer vidare att omfatta ett djurs penetration av människors vagina eller anus med sitt könsorgan och alla former av oral stimuli av djurets könsorgan eller att djur oralt stimulerar människans könsorgan. Det inkluderar också att med hjälp av händer, andra kroppsdelar eller föremål stimulera djurets könsorgan eller att låta djuret stimulera människans könsorgan. Även andra beteenden som innebär en fysisk kontakt mellan människan och djuret än de nyss uppräknade kan omfattas av uttrycket sexuella handlingar.

Uttrycket sexuell handling skulle definitionsmässigt också kunna anses innefatta verksamhet som sker i samband med avel eller handlingar som utförs av veterinärmedicinska skäl. Vissa veterinärmedicinska åtgärder, sädesinsamling eller inseminering kan ju ha som direkt eller indirekt syfte att väcka djurets sexuella drift. Med beaktande av *Lagrådets* synpunkter har ett *andra stycke*, som tydliggör att sådan verksamhet inte omfattas av förbudet, lagts till. Inte heller handlingar som utförs av liknande berättigade skäl omfattas av förbudet. Hit hör handlingar som godkänts av en djurförsöksetisk nämnd enligt 21 § djurskyddslagen, exempelvis forskning i reproduktionsfrågor. De närmare övervägandena har redovisats i avsnitt 5.1.

29 §

Ändringen innebär att straffbestämmelsen i 36 c § har inkluderats i uppräknningen i paragrafens punkt 5. I sak innebär ändringen att beslut om s.k. djurförbud ska fattas av länsstyrelsen om någon vid upprepade tillfällen har dömts för brott mot förbudet att genomföra sexuella handlingar med djur. Överväganden finns i avsnitt 5.3.

31 §

Ändringen innebär att straffbestämmelsen i 36 c § har inkluderats i uppräknningen i paragrafens punkt 5. I sak innebär ändringen att beslut om omhändertagande av djur ska fattas om någon vid upprepade tillfällen har dömts för brott mot förbudet att genomföra sexuella handlingar med djur. Överväganden finns i avsnitt 5.3.

36 c §

Paragrafen är ny. I bestämmelsen föreskrivs straffansvar för den som bryter mot förbudet i 9 a § att genomföra sexuella handlingar med djur. För brott mot förbudet krävs att gärningsmannen har haft uppsåt i sitt handlande. Överväganden finns i avsnitt 5.2.

Användning av djur för sexuella ändamål

Utredarens överväganden och förslag

Argument för ett förbud mot sexuell användning av djur

Utredaren kan konstatera att många forskare och andra personer starkt ifrågasätter att djur ska få användas för sexuella ändamål. En sexuell handling behöver enligt dessa forskare inte vara fysiskt skadlig för djuret för att den ska innebära en kränkning mot djuret utan det räcker att den genomförs med tvång. Djur kan inte alltid visa sin motvilja mot intim kontakt med människor och de är också tränade att underkasta sig människans vilja. Många anser att sexuell användning av djur därför bör betraktas som ett övergrepp och att det finns likheter mellan sexuell användning av djur och sexuella övergrepp på barn. Varken barn eller djur kan ge ett ”informerat samtycke” och de är också beroende av att andra ingriper och hjälper dem.

Forskare har också påpekat att det lidande som man utsätter djur för i andra sammanhang ofta kan rättfärdigas med samhällsnytta men att detta inte kan anses finnas för denna typ av handlingar (Revholt 2006).

Utredaren kan konstatera att användning av djur för sexuellt ändamål har tidigare varit förbjudet såväl i Sverige som i många andra Europeiska länder och sedan avkriminaliserats under 1900- talet. Därefter har förbudet återinförts i vissa länder för att skydda djuren. Utredaren anser att all modern djurskyddslagstiftning bygger på tanken att djur är kännande varelser och därför ska skyddas och respekteras för sin egen skull och inte bara för det värde som de har för människan. Som utredaren ser det så är risken stor för att djur får fysiska och eventuellt även psykiska skador vid denna typ av användning. Djurskyddslagstiftningen syftar till att förebygga att djur lider, dvs. lagstiftningen bör även förbjuda sådant där det finns stor risk för lidande.

Invändningar mot förbud ur ett förbuds- och straffteoretiskt perspektiv

Från ett renodlat djurskyddsperspektiv finns det starka skäl för ett förbud mot sexuell användning av djur. Ett förbud är dock förenat med vissa problem när frågan betraktas i ett vidare samhällsperspektiv i de fall som lidande inte kan bevisas, särskilt om brott mot förbudet kriminaliseras. I de fall där djurlidande inte kan styrkas saknas belägg för att handlandet alltid kan ses som skadligt för djur. Det går inte att vetenskapligt belägga att varje typ av sexuell handling mellan människa och djur verkligen innebär ett psykiskt eller fysiskt lidande för djuret. Detta gäller särskilt i de fall där det inte förekommer någon penetration eller några inslag av våld eller fysiskt tvång.

En kriminalisering leder även till andra frågor som t.ex. vilken integritet djur kan anses ha rent generellt och om djur kan anses ha

sexuell integritet. Om så är fallet bör även andra handlingar ifrågasättas om t.ex. handlingar som vidtas i avelssyfte och som rent objektivt i så fall måste framstå som lika integritetskränkande. Dessa handlingar anses dock ha en samhällsnytta och sker under kontrollerade former för att minimera ett eventuellt lidande för djuret. Huruvida det finns någon form av samhällsnytta att använda djur för sexuella syften ifrågasätts av många.

Lagstiftning mot användning av djur för sexuella ändamål kan motiveras från djurskyddssynpunkt. De enda invändningar som kan riktas mot en kriminalisering är att det kan uppfattas som om det innebär ett förbud av moralisk karaktär. Det kan framstå som att dessa typer av handlingar förbjuds av skälet att de är allmänt förkastliga och icke önskvärda utifrån ett mänskligt perspektiv.

Utredarens slutsats: Sexuell användning av djur bör förbjudas

Utredarens uppdrag är att se över vilka åtgärder inom ramen för djurskyddslagstiftningen som kan vara lämpliga för att förtydliga och stärka skyddet för djur som används för sexuella ändamål. De nuvarande reglerna i brottsbalken är alltså inte föremål för utredarens översyn.

Utredaren har analyserat om det finns ett behov av ett uttryckligt förbud mot sexuell användning av djur och vilka konsekvenser som ett sådant förbud skulle få. I detta arbete har utredaren konstaterat att svensk diskrimineringslagstiftning inte innehåller några bestämmelser om skydd för personer med läggning för zoofili. Något sådant skydd kan inte heller åberopas med stöd i den internationella rätten såsom FN-stadgan, Europakonventionen eller EU:s stadga för grundläggande rättigheter. Ur ett diskrimineringsperspektiv bedömer utredaren därför att det inte finns några rättsliga hinder för att förbjuda sexuell användning av djur i Sverige.

Utifrån de rapporter och forskningsunderlag som utredaren tagit del av kan konstateras att användningen av djur för sexuella ändamål inte är försumbar. Användningen medför också en risk för såväl fysiskt som psykiskt lidande för djuren. Djurskyddslagstiftningen är förebyggande och ska alltså förhindra att djur lider. Även om det saknas tydliga vetenskapliga belägg för att alla enskilda sexuella handlingar leder till att djur lider fysiskt och psykiskt så anser utredaren att risken för att djur lider av sådana handlingar är så stor att de står i strid med lagens förebyggande syfte.

Att människor använder djur sexuellt kan också anses vara oförenligt med djurs naturliga beteende. De flesta djur har korta löp eller brunstperioder där de är mottagliga för sexuella inviter av samma djurslag och under övrig tid är många djur mycket avvisande till sexuell aktivitet och denna kan då också vara smärtsam. I vissa rapporter som beskriver hur människor använder djur för sexuella ändamål används djuren som en form av ersättning för en annan människa och då flera gånger i veckan oavsett djurets brunstperiod. Detta anser utredaren inte vara naturligt för djuren.

Utredaren anser därför heller inte att användning av djur för sexuella ändamål är etiskt acceptabel eller förenlig med djurskyddslagstiftningen.

Användningen strider också mot den hänsyn om djurens välfärd och respekt mot djuren som utredaren anser är viktig i all djurhantering.

Prop. 2013/14:41

Bilaga 1

Som utredaren ser det skulle det också vara det inkonsekvent att inte ha ett uttryckligt förbud mot en företeelse som medför en så stor risk för djurlidande. Den svenska djurskyddslagstiftningen innehåller en mängd olika bestämmelser som inbegriper krav på alltifrån berikning av djurens miljö till behov av social kontakt, fysisk aktivitet och utevistelse. Att samtidigt tillåta att djur används sexuellt skulle vara ologiskt och stå i stark kontrast till övrig djurskyddslagstiftning.

Utredaren anser också att ett förbud skulle kunna förtydliga och stärka skyddet för djur genom att utgöra en signal om att detta inte är ett acceptabelt sätt att behandla djur på. Om detta är tillräckligt avskräckande för att sådana handlingar ska upphöra kan utredaren inte bedöma men bedömer ändå att ett tydligt förbud skulle stärka djurens situation i dessa fall.

Utifrån vad som framförs i propositionen 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande kan det ifrågasättas om en kriminalisering och straff är en ändamålsenlig lösning. Utredaren har därför övervägt om det finns andra medel än lagstiftning för att undvika att djur används av människor för sexuella ändamål. Insatser som upplysning, information och effektiv kontroll är medel som ofta diskuteras när det gäller djurskyddsfrågor av generell natur. Utredarens bedömning är dock att dessa insatser inte skulle ha en tillräcklig påverkan på denna djurhantering eftersom den har en mer speciell karaktär. Utredaren anser också därför att det inte finns några möjligheter att vidta mindre ingripande åtgärder än lagstiftning om man vill stärka skyddet för dessa djur.

Utredaren hoppas också på att ett tydligt förbud skulle kunna underlätta för polisens och domstolarnas arbete med dessa fall och göra det möjligt att ingripa i ett tidigare skede. Utifrån den statistik som redovisades i Djurskyddsmyndighetens rapport 2007 leder få fall till åtal och anmärkningsvärt många förundersökningar läggs ner. I och med att det inte finns något förbud mot sexuell användning av djur i dag är den sexuella handlingen enbart straffbar om den medför lidande för djuret och uppfyller rekvisiten för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken. Enligt t.ex. Rikspolisstyrelsen är det svårt att använda bestämmelserna om djurplågeri om inte djuret uppvisar fysisk skada.

Antalet gärningsmän som fälls till straffrättsligt ansvar för djurplågeri enligt befintlig lagstiftning är också mycket få. Utredaren anser därför att man med fog kan ifrågasätta om bestämmelsen om djurplågeri i 16 kap. 13 § brottsbalken i dag används i tillräcklig omfattning. Även om detta ligger utanför utredarens område anser utredaren att man bör se vidare på frågan om befintligt regelverk kan utnyttjas mer effektivt än vad som görs i dag.

Samtliga riksdagspartier har i den politiska debatten i Sverige under senare tid enhälligt framfört ett önskemål om ett förbud mot sexuell användning av djur. I Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2010/11: MJU20 föreslogs att regeringen bör införa ett förbud mot sexuell användning av djur. Riksdagen biföll utskottets förslag.

Värderingen att sexuell användning av djur är ett oacceptabelt beteende hos människor är också något som utredaren har fått påpekat från många instanser. Många uppfattar handlingarna som mycket stötande och tycker

att samhället genom ett förbud tydligt ska markera att detta inte är ett acceptabelt beteende. Utredaren har som uttalad ambition att värna om respekten för djur och att eftersträva en hög förebyggande djurskyddsnivå. På längre sikt bedömer utredaren att ett förbud skulle kunna öka respekten för djur och deras välfärd. En önskan om en ökad respekt för djur är ett av de skäl som anges i det motsvarande förbud som infördes i Norge 2010. Utredarens slutsats är därför att det för att förtydliga och förstärka skyddet för djuren bör införas ett förbud i djurskyddslagen enligt följande:

Det är förbjudet att ha sexuell umgänge eller utföra andra sexuella handlingar med djur. Med sexuell handling avses inte handlingar som utförs av veterinärmedicinska skäl eller i samband med avel.

Detta betyder att sexuella handlingar som människor företar med djur i syfte att få sexuell njutning eller utlevelse föreslås vara totalt förbjudna. Dessa gärningar omfattar penetration av djurets vagina eller anus med människans könsorgan, annan kroppsdel eller föremål. Det omfattar även ett djurs penetration av människans vagina eller anus med sitt könsorgan. Vidare omfattar det alla former av oral stimuli av djurets könsorgan och att djur oralt stimulerar människans könsorgan. Detta inkluderar även att med hjälp av händer, andra kroppsdelar eller föremål stimulera djurets könsorgan eller låta djuret stimulera människans könsorgan.

Handlingar som utförs av veterinärmedicinska eller hygieniska skäl samt i samband med avel (t.ex. förebyggande medicinska åtgärder, kastrering, sterilisering, sädesuppsamling eller inseminering) omfattas inte av förbudet. Utredaren bedömer att det för dessa handlingar finns ett samhällsintresse som kan rättfärdiga dessa. Vidare utförs sådana åtgärder och ingrepp av personer med särskild kompetens, vilket innebär mindre risk för skador på och lidande för djuren.

Förbudsbestämmelsen bör rikta sig till alla och till skillnad från de flesta andra bestämmelser i djurskyddslagen inte enbart till ägaren och den som på annan grund innehar eller förfogar över djuret (jfr prop. 1987/88:93 s. 55). Den nya förbudsbestämmelsen är alltså tänkt att få samma generella tillämpningsområde som djurplågeribestämmelsen i brottsbalken.

Vissa frågor som rör försöksdjur

Definition av djurförsök

Definitionen av djurförsök föreslås ändras i lagen så att den blir mer lik den som finns i övriga EU. Förslaget innebär att som djurförsök ska endast räknas de försök som kan vålla djuret smärta, lidande, ångest eller bestående men i lika stor utsträckning som, eller i större utsträckning än, ett nålstick. I nuvarande djurskyddslag är det endast syftet med djuranvändningen som avgör om det är ett djurförsök eller inte, med undantag för om det gäller undervisning. Djuret behöver alltså inte utsättas för någon form av lidande för att det enligt svenska bestämmelser ska vara ett djurförsök. Enligt utredarens mening kan logiken i detta ifrågasättas. Anledningen till att ge de djur som används i djurförsök ett extra skydd, utöver det som följer av de generella

djurskyddsbestämmelserna, är att dessa djur riskerar att orsakas lidande. Prop. 2013/14:41
Om djuren inte utsätts för något lidande bör den vanliga Bilaga 1
djurskyddslagstiftningen ge djuren ett tillräckligt skydd.

Verksamhetstillstånd och godkännande av anläggning för försöksdjur

I dag handläggs förprövningsärenden av länsstyrelsen med undantag för de lokaler och utrymmen där försöksdjur hålls som i stället godkänns av Jordbruksverket. Utredaren anser att Jordbruksverkets och länsstyrelsens roller behöver renodlas och att länsstyrelsen bör ansvara för all förprovning inklusive den för försöksdjurslokaler. Som utredaren ser det bör förprovning och all tillståndsgivning av verksamheter ha tydliga kopplingar till djurskyddskontrollen för att bli effektiv och ändamålsenlig. I dag har länsstyrelsen hand om all djurskyddskontroll, inklusive kontroll av försöksdjursverksamhet. Som utredaren ser det kräver utförandet av denna kontroll att länsstyrelsen har nödvändig kompetens gällande försöksdjur och för hur försöksdjur ska hållas. Länsstyrelsen godkänner i dag även lokaler för undervisningsdjur och djur i djurparker. Detta kräver, som utredaren ser det, en lika specifik kompetens som förprovningen av försöksdjurslokaler gör. Även hantering av verksamhetstillstånd för försöksdjursverksamhet bör skötas av länsstyrelsen. För att höja länsstyrelsens kompetens gällande försöksdjur och effektivisera arbetet med dessa frågor anser utredaren att länsstyrelserna bör samverka och specialisera sig i de regioner där denna verksamhet bedrivs.

Sammanfattning av 3R-utredningen

Utredningens uppdrag och arbete

Regeringen uppdrog den 26 maj 2011 åt Statens jordbruksverk, Sveriges lantbruksuniversitet (Nationellt centrum för djurvälfärd) och Vetenskapsrådet att utarbeta ett förslag till hur det framtida nationella arbetet inom området för alternativa metoder till djurförsök i enlighet med de tre R:ns princip (Replace, Reduce, Refine) bör bedrivas. Uppdraget föranleddes av arbetet med att införliva EU:s direktiv 2010/63/EU om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål nationellt i Sverige. I uppdraget ingick bl.a. att samråda med andra berörda myndigheter, universitet, företag och intresseorganisationer. Ett villkor för uppdraget var att förslagen som lades fram skulle rymmas inom befintlig myndighetsstruktur. Uppdraget skulle samordnas av Jordbruksverket och redovisas till Regeringskansliet (Landsbygdsdepartementet) senast den 15 juni 2012.

Utredningsgruppens arbete har bl.a. omfattat att ta fram ett 40-tal frågor med relevans för uppdraget och ställa dessa till berörda myndigheter, bransch- och intresseorganisationer samt till forskare. De svar och synpunkter som utredningen fick in av berörda instanser har utgjort en grund för utredningens arbete och förslag. Utredningens förslag har även diskuterats med berörda instanser. Parallellt med sitt utredningsarbete har utredningen även bedrivit ett internt förankringsarbete i dessa frågor samt ett koncensusarbete mellan de tre myndigheterna som fick uppdraget.

Definitionen av djurförsök

Den svenska definitionen av djurförsök har historiskt varit mer omfattande än den som har funnits i EU:s försöksdjursdirektiv och i Europarådskonventionen. Den svenska definitionen har, med undantag för undervisningsdjuren, utgått från syftet med verksamheten. Den definition som har använts i EU:s direktiv och i Europarådskonventionen har däremot utgått från djurens förmodade lidande. Utredningen anser att det kan ifrågasättas om Sverige ska ha en annorlunda, mer omfattande, definition av vad som är djurförsök. Att harmonisera medlemsstaternas bestämmelser på försöksdjursområdet var ett av huvudskälen till revisionen av det tidigare gällande försöksdjursdirektivet och i det nya direktivet poängteras vikten av att skapa en större likhet mellan medlemsstaterna. Den svenska definitionen av djurförsök innebär som utredningen ser det ett mer komplicerat regelverk, bl.a. med ett antal undantag, och med en större administrativ börda. Utredningen anser att detta kan vara acceptabelt om det är motiverat från djurskyddssynpunkt. I detta fall är utredningen dock tveksam till om djurskyddsnyttan med de svenska bestämmelserna överväger den administrativa bördan. Som utredningen ser det ger övrig djurskyddslagstiftning de djur som skulle hamna utanför djurförsöksdefinitionen ett tillräckligt skydd. Utredningen

föreslår därför att man ser över möjligheterna att på sikt anpassa den svenska definitionen av djurförsök med den europeiska. Avgörande är att nivån på djurskyddet inte sänks. Utredningen anser också att man under tiden bör överväga att undanta försök från etisk prövning som inte medför lidande motsvarande ett nålstick enligt direktivets definition till dess en ändrad definition kan antas.

Prop. 2013/14:41
Bilaga 2

Myndigheternas försöksdjursanvändning och samordning på 3R-området

Myndigheternas försöksdjursanvändning på 3R-området

I uppdraget ingick att bedöma om ett antal namngivna myndigheters resurser används effektivt för att uppnå målet att så långt som möjligt begränsa användningen av försöksdjur. Utredningen kan konstatera att myndigheternas försöksdjursverksamhet skiljer sig mycket i omfattning och funktion. Några har egen försöksdjursverksamhet i egna lokaler medan andra endast har till uppgift att granska dokumentation om t.ex. produkters effekt och säkerhet, vilken baseras på djurförsök. Generellt kan sägas att myndigheterna lägger små resurser på djurförsök i egen regi men att det finns undantag, t.ex. Naturvårdsverket för beståndsinventeringar och Statens veterinärmedicinska anstalt för uppdragsforskning. Flera myndigheter uttrycker en stark ambition att medverka till att djurförsök kan ersättas, begränsas och förfinas med andra metoder, men resurserna som läggs på detta är mycket begränsade. Inte någon av myndigheterna har en uttalad, fastställd strategi för hur djurförsök ska ersättas, begränsas och förfinas inom deras verksamhetsområde. Däremot genomför flera av myndigheterna 3R-relaterade aktiviteter.

Utredningens bedömning är att myndigheterna bör utveckla sin samverkan för att bättre medverka till att djurförsök kan ersättas, begränsas och förfinas. Utredningen föreslår att myndigheternas samverkan ska ske i tre olika former:

- Myndigheterna ska upprätta strategier för hur man avser att arbeta för alternativa metoder till djurförsök enligt de tre R:ns princip. Strategierna ska uppdateras årligen och genomförda insatser redovisas. Jordbruksverket föreslås få i uppgift att sammanställa redovisningarna, rapportera dem till regeringen och låta publicera dem, t.ex. inom ramen för det nationella kompetenscenter som utredningen föreslår.
- Myndigheterna ska erbjuda expertkunskap till de djurförsöksetiska nämnderna i deras beredning av ärenden. Funktionen kan kanaliseras genom det föreslagna nationella kompetenscentret.
- Myndigheterna ska ställa föreläsarresurser och utbildningsmaterial till förfogande för att utveckla kompetensen i de djurförsöksetiska nämnderna.

Godkännande av uppfödare, leverantörer och användare samt lokaler

I betänkandet Ny djurskyddslag SOU 2011:75 föreslår utredaren Eva Eriksson att tillståndsgivning för försöksdjursverksamhet och

godkännande av lokaler flyttas från Jordbruksverket till länsstyrelsen. På så sätt anser utredaren att rollerna kan renodlas så att Jordbruksverket förstärker och renodlar sin roll som normerande myndighet på nationell nivå medan länsstyrelsen blir ansvariga för tillstånd och kontroll.

Utredningen ser fördelar i en sådan omfördelning eftersom det skulle kunna förtydliga Jordbruksverkets roll som central myndighet och göra det möjligt att fokusera på ambitionen att ersätta, begränsa och förfina användning av försöksdjur. Samtidigt skulle länsstyrelsens roll bli tydligare eftersom de som regionala aktörer får ett mer enhetligt ansvar för all tillståndsgivning och kontrollverksamhet inom försöksverksamhet. Denna möjlighet till effektivitet och helhetssyn bedömer utredningen skulle kunna främja det regionala 3R-arbetet. Utredningen anser dock att denna förändring kräver att länsstyrelserna samverkar över länsgränser för att kunna bygga upp lämplig kompetens och får stöd från Jordbruksverket i form av utbildning och vägledning.

Integrering av alternativa metoder i den djurförsöksetiska prövningen

Direktivet ställer tydliga krav på att medlemsstaterna ska tillämpa alternativa metoder till djurförsök. Utredningens bedömning är att detta kräver att den djurförsöksetiska prövningen förändras och förbättras på vissa punkter.

Kompetensen i de djurförsöksetiska nämnderna bör höjas och nämnderna bör få hjälp med frågor om alternativa metoder till djurförsök

Utredningen anser att kompetensen i de djurförsöksetiska nämnderna måste höjas för att leva upp till direktivets krav. Att det finns brister i nämndernas kompetens gällande bl.a. alternativa metoder till djurförsök har lyfts fram av flera tidigare utredningar och av olika instanser. Utredningen anser därför att en mer enhetlig satsning ska göras på att höja nämndernas kompetens och ge nämnderna det stöd som de behöver i frågor om alternativa metoder till djurförsök. För att ge nämnderna stöd och hjälp i dessa frågor föreslår utredningen att det inrättas ett Nationellt kompetenscenter för 3R-frågor, se kapitel 7. För att höja nämndernas generella kompetens föreslår utredningen dels en obligatorisk initial utbildning och bättre möjligheter till vidareutbildning för ledamöterna, dels att en oberoende veterinärmedicinsk kompetens knyts till nämnderna. Det senare har efterfrågats i tidigare utredningar och utredningen bedömer även att det är en nödvändig och logisk följd av försöksdjursdirektivets krav på att beakta veterinärmedicinsk sakkunskap i projektbedömningen.

Nämndernas hantering av de djurförsöksetiska ansökningarna

Direktivet ställer också vissa krav på hur projektgodkännandet, dvs. hur ansökningsförfarandet vid den djurförsöksetiska prövningen ska gå till. Utredningen anser att vissa förändringar krävs i hanteringen av de djurförsöksetiska ansökningarna. En sådan förändring är ett gemensamt och elektroniskt ärendehanteringssystem som Jordbruksverket fått i

uppdrag av regeringen att utveckla. Utredningen anser att det bör vara kopplat till relevanta databaser över t.ex. tillstånd och till en sökbar arkivfunktion. Kopplingen skulle kunna ge en nämnd möjlighet att ta reda på hur den och andra nämnder tidigare har beslutat i likartade fall. En annan förändring är att utredningen anser att ett ärende initialt bör hanteras av en central funktion som kontrollerar att ansökan är korrekt och komplett samt att avgift har erlagts. Därefter skickas ansökan till den nämnd som ska behandla ansökan. Utredningen anser att i och med denna funktion bör nämndernas sekreterare i förlängningen kunna tas bort och i stället bör en av de ordinarie forskarledamöterna utses till vetenskaplig sekreterare i likhet med det system som finns inom den humanetiska prövningen. Denna vetenskaplige sekreterares huvuduppgift blir att se till att nämndens beslut blir korrekt med avseende på medicinsk, vetenskaplig och metodologisk terminologi medan domaren, som är ordförande i nämnden, ansvarar för att handläggningen och beslutsformuleringen blir juridiskt korrekt.

Utredningen anser också att nämndernas nationella samverkan bör stärkas. Nämnderna bör t.ex. i viss utsträckning kunna öka sin kompetens genom att specialisera sig på vissa typer av ärenden. Detta skulle också kunna underlätta för nämnderna att möta direktivets krav på handläggningstider. I viss mån kan det också vara bra om man vid fördelning av ärenden till nämnderna tog hänsyn till olika nämnders arbetsbelastning så att nämndernas resurser skulle kunna användas mer rationellt under t.ex. sommarmånaderna.

Utredningen föreslår även att mindre förändringar av redan tidigare godkända ansökningar bör kunna hanteras på ett enklare sätt än i dag och på ett sätt som är mer lik hanteringen i den humanetiska prövningen. Detta är dock under förutsättning att försökets skada/nyttoanalys inte får påverkas eller att djurens situation på något sätt försämrats. Utredningen anser att den administrativa kostnaden måste vara proportionerlig mot djurskyddsnyttan och att det finns förfaranden som inte motiverar en helt ny prövning. Exempel på sådana förändringar skulle i vissa fall kunna vara annan metodik för sövning, smärtlindring, provtagning eller dosering av läkemedel eller testsubstanser. Det kan också gälla inhysnings- och skötselmetoder, användande av andra godkända lokaler än de som angavs i den ursprungliga ansökan eller gälla personalförändringar. Utredningen föreslår att sådana mindre förändringar av godkända etiska ansökningar bör kunna hanteras med en förenklad process som beskrivs i kapitel 4.

Utredningen föreslår även att det bör göras en översyn av den ersättningsmodell och -nivå som i dag finns för ledamöterna i de djurförsöksetiska nämnderna. Ersättningen bör bl.a. vara proportionerlig mot den arbetsinsats som krävs av nämndernas ledamöter.

Det statliga forskningsstödet för utveckling av alternativa metoder till djurförsök enligt 3R-principen

Sedan början av 1980-talet har svenska staten avsatt ett visst årligt forskningsstöd för fördelning till projekt som syftar till att främja utvecklingen av alternativa metoder till djurförsök enligt de tre R:ns

princip. Utöver de statliga medlen så har läkemedelsindustrin bidragit med visst belopp. Forskningsstödet har genom åren administrerats av en rad olika instanser.

Utvärdering av det statliga 3R-stödet bör göras oftare

Utredningen bedömer att det har varit en viktig del i myndigheternas 3R-arbete att ge forskningsstöd till forskning som utvecklar alternativa metoder till djurförsök. Det är dock svårt att få en övergripande bild av vilka resultat och djurbesparande effekter som genererats med hjälp av detta stöd. Generellt har dock forskningsprojekten varit av god kvalitet och innehållit relevanta frågeställningar för frågor om 3R. Utredningen föreslår därför att Sverige att fortsätter stödja denna typ av forskning. Detta framhålls även som viktigt i försöksdjursdirektivet. Utredningen föreslår dock att utvärderingarna bör göras oftare, förslagsvis vart femte år, så att projekten följs upp kontinuerligt. Utredningen anser att det är lämpligt att detta forskningsstöd hanteras av Vetenskapsrådet men att det saknas objektiva grunder för att uttala sig om forskningsstödet storlek.

Obalans i satsningar på att ta fram ny kunskap och på att sprida kunskap

Utredningen anser att det finns en obalans i satsningen på att ta fram ny kunskap genom forskning och satsningen på att sprida kunskap och att detta bör åtgärdas. Myndigheterna som har haft ansvar för att fördela det statliga 3R-stödet har alla avsatt ansevärd resurser för att försäkra att forskningsmedlen har delats ut till projekt med hög kvalitet och 3R-relevans. Däremot har mycket små resurser lagts på spridningen av resultaten. Utredningen föreslår att detta kan vara en uppgift för ett Nationellt kompetenscenter för 3R-frågor, se kapitel 7.

Behov av utredningar och riktade satsningar som komplement till forskningen

Utredningen konstaterar att det saknas möjligheter att inom ramen för de statliga forskningsmedlen beställa utredningar som kan belysa frågeställningar inom 3R-området, t.ex. om försöksmetodik och skötselsystem. Det finns behov av sådana utredningar som komplement till forskningen inom området. Dessa behöver finansieras av medel som är skilda från forskningsstödet. Utredningen anser att sådana medel ska kunna disponeras och administreras av det föreslagna nationella kompetenscentret.

Hantering av alternativa metoder till djurförsök inom Europa

I uppdraget angavs att det var relevant att göra jämförelser med några andra länder inom EU hur de har organiserat sitt arbete inom alternativa metoder. Utredningen har valt att jämföra med Nederländerna, England, Finland och Norge. Norge tillhör visserligen inte EU, men ansågs ändå intressant i dessa sammanhang eftersom landet var det första som ratificerade Europarådskonventionen och var tidigt aktivt i Europa när det gäller djurskyddsarbete enligt de 3 R:n. För att få en uppfattning om nulägesituationen och om vilka planer som finns för att i framtiden

implementera EU-direktivet utformade utredningen en enkät med ett antal frågor under fem huvudrubriker.

Prop. 2013/14:41
Bilaga 2

1. Utveckling och validering av alternativa metoder samt forskningsstöd till detta.
2. Samverkan mellan och användning av resurser inom departement, myndigheter och andra aktörer (icke-statliga) som deltar i eller har en inverkan på hur och varför djur används för vetenskapliga ändamål.
3. Nationell kommitté och djurskyddsorgan – organisation, struktur, roll, arbetssätt m.m.
4. De etiska kommittéerna och projektbedömning.
5. Hur hanterar Ert land de 3 R:n i dag?

Enkäterna sändes till den myndighet eller den organisation i landet som bedömdes ha den bästa överblicken av verksamheten. Utredningen konstaterar att det av naturliga skäl finns både likheter och olikheter i hur de studerade europeiska länderna i dag hanterar 3R-frågorna. För vissa av länderna bedömer utredningen att implementeringen av det nya EU-direktivet inte kommer att medföra särskilt stora förändringar. För att lösa många frågor har man i dessa länder redan en struktur eller en organisation som med relativt små förändringar kan anpassas för att tillgodose det nya direktivets krav. Det finns dock, liksom i Sverige, frågor där den framtida strukturen ännu inte är helt klarlagd eller beslutad.

Förekomst av och verksamhet vid eventuella centrumbildningar med inriktning på de 3 R:n bedömer utredningen som den mest intressanta frågan vid jämförelsen av Sverige med de studerade länderna. De centrumbildningar som finns i Nederländerna, England, Finland och Norge skiljer sig dock avsevärt ifrån varandra när det gäller tyngdpunkten i sin verksamhet. Utredningen kan konstatera att den koncentration av verksamheter som utredningen föreslår förlägga till ett Nationellt kompetenscenter, se kapitel 7, i stort sett liknar det sätt på vilket man antingen redan hanterar eller avser att hantera motsvarande frågor vid det Nederländska kunskapscentret för alternativ till användning av försöksdjur (NKCA). Vid det engelska National Centre for the Replacement, Refinement and Reduction of Animals in Research (NC3Rs), ligger tyngdpunkten i stället på finansiering av 3R-forskning. Vid det finska Finnish Centre for Alternative Methods (FICAM) är fokus lagt på att rent praktiskt utveckla och utvärdera modeller med cell- och vävnadskulturer för att komplettera och ersätta djurförsök. Den norska konsensusplattformen för 3R-frågor Norecopa har en samlande roll för beslutande myndigheter, industrin, akademien och djurskyddsorganisationer. Norecopa har tyngdpunkten i sin verksamhet koncentrerad till att sprida information om 3R-aktiviteterna i Norge.

Utredningen föreslår ett Nationellt kompetenscenter för 3R-frågor

Varje medlemsstat ska inrätta en nationell kommitté som ska ge råd till de behöriga myndigheterna, djurskyddsorganen och de djurförsöksetiska

nämnderna i frågor som rör införskaffande, uppfödning, hållande, skötsel och användning av djur i försök. Denna kommitté ska också se till att det sker utbyte av bästa praxis både nationellt och inom EU. Regeringen har i proposition 2011/12:138 pekat ut Jordbruksverkets försöksdjursråd för denna roll. Utredningen delar denna syn men anser att det, för att detta råd ska kunna leva upp till direktivets krav, krävs dels en översyn av representationen i rådet, dels att rådet får en verkställande funktion. Som utredningen ser det är det viktigt att Nationella kommitténs ledamöter har möjlighet att påverka inom sina respektive organisationer. Enligt utredningens bedömning krävs även att en verkställande funktion inrättas som kopplas till kommittén. I dag är Försöksdjursrådet främst ett råd för informationsutbyte mellan rådets ledamöter medan direktivet ställer krav på en aktiv roll i bl.a. rådgivning. Utredningen föreslår att ett Nationellt kompetenscenter för 3R-frågor inrättas som Nationella kommitténs verkställande organ. Detta kompetenscenter skulle bl.a. ha i uppgift att ge råd och vägledning till djurskyddsorganen och samtliga behöriga myndigheter såsom de djurförsöksetiska nämnderna och övriga myndigheter med försöksdjursanknytning. Som utredningen ser det bör även kompetenscentret verka för en likriktning av djurskyddsorganens och de djurförsöksetiska nämndernas arbete.

Ett Nationellt kompetenscenter för 3R-frågor skulle även kunna fungera som den främjandefunktion som bl.a. efterfrågas i direktivets artikel 47. I artikeln ställs krav på spridande av information gällande alternativa metoder till djurförsök och utredningen anser att ett kompetenscenter skulle vara lämpligt för att sköta detta. Kompetenscentret skulle även kunna ta fram rekommendationer och riktlinjer för arbete med försöksdjur och bedriva egna mindre utredningar i t.ex. försöksmetodik eller skötselsystem. Detta skulle vara till stor hjälp för de djurförsöksetiska nämnderna, forskare och djurskyddsorganen. Utredningen anser att om samhället på sikt vill att försöksdjursanvändningen ska ersättas med alternativa metoder till djurförsök krävs det att aktörerna på området ges stöd för att öka kunskaperna om alternativa metoder till djurförsök.

Utredningen anser även att ett Nationellt kompetenscenter för 3R-frågor skulle kunna assistera den centrala djurförsöksetiska nämnden vid utvärderingen av vissa försök i efterhand. Som utredningen ser det behöver denna nämnd utredande resurser och omfattande kompetens för att kunna genomföra utvärderingen i efterhand.

Organisation för Nationellt kompetenscenter för 3R-frågor

Utredningen föreslår att kompetenscentret bör ha en bemanning av fem handläggare som har vetenskaplig kompetens (disputerade). Utredningen anser att dessa handläggare ska arbeta utåtriktat och använda sig av experter inom olika områden från olika vetenskapliga forskningsinstitutioner, myndigheter och organisationer inom och utom Sverige. Utredningen ser särskilt behovet av en nära koppling till Nationellt centrum för djurvelfärd (SCAW) vid Sveriges lantbruksuniversitet. Utredningen anser att 3R-centret kommer att behöva ha driftsmedel för att bl.a. kunna beställa utredningar inom områden där kunskapsunderlaget är bristfälligt.

Utredningen anser att Jordbruksverkets försöksdjursråd, dvs. den Nationella kommittén, ska vara kompetenscentrets styrande organ och att kompetenscentret bör organiseras som ett utskott till denna kommitté. På så sätt blir kopplingen till Jordbruksverkets försöksdjursråds funktion som Nationell kommitté enligt direktivets artikel 49 tydlig. Inom ramen för ett sådant center kan Jordbruksverket t.ex. förse de djurförsöksetiska nämnderna med delar av den kompetens som krävs för att nämnderna ska kunna genomföra en fullständig projektbedömning enligt direktivets artikel 38.

En stor del av kompetenscentrets uppgifter blir av förvaltningsmyndighetskaraktär. Dessa uppgifter är inte lämpliga att lägga på ett universitet eftersom de kräver ett oberoende som ett universitet inte naturligt har i dessa frågor. Detta gäller t.ex. assistansen till den centrala nämnden vid utvärdering av djurförsök i efterhand som måste komma från en oberoende part som inte bedriver djurförsök. Det gäller även t.ex. utdelning av medel till utredningar och likande uppgifter som bör ske konkurrensneutralt och där SLU och andra universitet är potentiella mottagare. Vidare anser utredningen att de underlag och råd till de djurförsöksetiska nämnderna i deras beredning av ärenden måste komma från en part som inte själv har ärenden till beredning hos nämnderna, för att uppfylla direktivets krav på oberoende projektbedömning. Av denna anledning anser inte utredningen att kompetenscentret kan ha ett universitet med försöksdjursverksamhet som sin huvudman. Utredningen bedömer även att Jordbruksverket har en väl fungerande infrastruktur som kan säkra att organisationen etableras snabbt och effektivt och kan använda sig av verkets funktioner inom t.ex. ekonomi, personal, arbetsmiljö och IT.

Utredningen anser dock att en förutsättning för att kompetenscentret ska bli framgångsrikt är att det kan inhämta kunskap från alla aktörer inom försöksdjursområdet. En källa till denna kunskap är t.ex. Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och det nätverk av experter som Nationellt centrum för djurvelfärd (SCAW) har knutit till sig. SCAW och SLU i stort kan bl.a. bidra med att identifiera behov av utbildning inom de djurförsöksetiska nämnderna och genomföra sådan utbildning. SLU och andra lärosäten bör också fungera som expertfunktion för kompetenscentret i alla relevanta försöksdjursfrågor, t.ex. i utarbetandet av bästa praxis och av riktlinjer för den djurförsöksetiska prövningen. Utredningen föreslår att kompetenscentret ska bestå av fem handläggare med vetenskaplig kompetens. Personalkostnaden samt medel för rörliga kostnader uppskattas till 10 miljoner kronor per år. Utredningen föreslår att centrets kapacitet byggs upp genom kompetensväxling inom Jordbruksverket under ca två år och man därefter ska kunna disponera den föreslagna budgeten.

Betänkandets lagförslag

Förslag till djurskyddslag

3 kapitlet. Hur djur ska hanteras, skötas och hållas

Förbud mot sexuell användning av djur

13 § Det är förbjudet att ha sexuellt umgänge med eller utföra andra sexuella handlingar mot djur.

Med sexuell handling avses inte handling som utförs av veterinärmedicinska skäl eller i samband med avel.

12 kapitlet. Straff och andra sanktioner

Brott mot djurskyddslagen

1 § Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaksamhet

1. bryter mot 3 kap. 4–5, 7–8 eller 10–15 §,
 - 4 kap. 1–4 eller 6 §,
 - 5 kap. 1–4 §,
 - 6 kap 1 §,
 - 7 kap. 2 eller 4 §, eller
 - 8 kap. 1–2, 4, 8 eller 17–18 §, eller

2. underlåter att följa ett beslut om djurförbud.

Till samma straff döms även den som med uppsåt eller av oaksamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud i

1. artikel 6.3, 8.1 eller 9.1 i rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97, eller

2. artikel 4.1, 9.3 eller 15.1–3 i rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning.

Grovt brott mot djurskyddslagen

2 § Har brott som avses i 1 § begåtts med uppsåt och är det att anse som grovt, döms för grovt brott till fängelse i högst fyra år. Vid bedömningen om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det

1. medfört eller kunnat medföra omfattande djurlidande,
2. medfört eller kunnat medföra betydande ekonomisk vinning för djurhållaren,
3. utförts organiserat, systematiskt eller med förslagenhet, eller
4. annars avsett en förpliktelse som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt.

- 3 §** Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot
- 2 kap. 2 §,
 - 7 kap. 1 §, eller
 - 8 kap. 5 eller 19 §

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 eller 2 §.

Böter för brott mot föreskrifter meddelade med stöd av lagen

- 4 §** Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som regeringen eller efter regeringens bemyndigande en myndighet har meddelat med stöd av

- 2 kap. 2 §,
- 3 kap. 2 § tredje stycket, 6 §, 9 §, 11 § andra stycket, 12 § tredje stycket, 14 § tredje stycket eller 15 § andra stycket,
- 4 kap. 2 § andra stycket, 5 §, eller 6 § andra stycket,
- 5 kap. 2 § tredje stycket,
- 6 kap. 4 § punkt 1 och 2,
- 7 kap. 3 § eller 4 § andra stycket, eller
- 8 kap. 4 § andra stycket, 6 § samt 18–21 §§

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1–3 §.

Böter för brott mot EU-bestämmelser som kompletteras av lagen

- 5 §** Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte, om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 eller 2 §.

Gemensamma bestämmelser för 1–5 §§

- 6 §** Till ansvar enligt 1–5 §§ döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken.

Ringa brott

- 7 §** Om gärning som avses i 1 och 3–5 §§ är att anse som ringa ska inte dömas till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen.

Överträdelse av vitesföreläggande m.m.

8 § Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, döms inte till ansvar enligt 1–5 §§ för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

— — —

Förteckning över remissinstanser avseende betänkandet Ny djurskyddslag (SOU 2011:75)

Prop. 2013/14:41

Bilaga 4

Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Västra Sverige, Uppsala tingsrätt, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Jönköping, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Konsumentverket, Gentekniknämnden, Datainspektionen, Kommerskollegium, Försvarsmakten, Generalläkaren, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Totalförsvarets forskningsinstitut, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Smittskyddsinstitutet, Barnombudsmannen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statskontoret, Statens skolverk, Myndigheten för yrkeshögskolan, Stockholms universitet, Karolinska Institutet, Uppsala universitet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Vetenskapsrådet, Statens jordbruksverk, Stockholms Norra djurförsöksetiska nämnd, Stockholms Södra djurförsöksetiska nämnd, Uppsala djurförsöksetiska nämnd, Linköpings djurförsöksetiska nämnd, Malmö/Lunds djurförsöksetiska nämnd, Göteborgs djurförsöksetiska nämnd, Umeå djurförsöksetiska nämnd, Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård, Sveriges lantbruksuniversitet, Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Trafikverket, Konkurrensverket, Elsäkerhetsverket, Tillväxtverket, Regelrådet, Bodens kommun, Bollebygd kommun, Bjuvs kommun, Eskilstuna kommun, Göteborgs kommun, Habo kommun, Halmstads kommun, Hedemora kommun, Härjedalens kommun, Karlshamns kommun, Karlstads kommun, Kristinehamns kommun, Kumla kommun, Malmö kommun, Mörbylånga kommun, Olofströms kommun, Sala kommun, Sollefteå kommun, Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Sölvesborgs kommun, Tierps kommun, Tomelilla kommun, Västerås kommun, Åmåls kommun, Östergötlands läns landsting, Blekinge läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Norrbottens läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Agrifood Economics Centre, ArcanumSkolan, AstraZeneca AB, Avelsföreningen för den Svenska Varmblodiga Hästen, Brukshästorganisationernas Samarbetskommitté, Cirkusakademien, Djurens Rätt, Djurens jurister, Djurens Vänner

Riksorganisation, Djurskyddet Sverige ,
Djurskyddsinspektörernas Riksförening, Ekologiska Lantbrukarna,
Familjejordbrukarnas Riksförbund, Fiskhälsan FH AB, Forska utan
djurförsök, Föreningen BLANDIS, Föreningen Förvildade Katter,
Föreningen Sveriges Offentliga Tropikanläggningar, Göteborgs
Katthjälp, Handikappförbundens samarbetsorgan, Hjälpmedelsinstitutet,
Hushållningssällskapen, Hästföretagarna, Hästnäringens Nationella
Stiftelse, Hästnäringens Yrkesnämnd, Jägarnas Riksförbund,
Komplementärmedicinska Riksförbundet, Konsument-Forum, KRAV,
Kött och Charkföretagen, Lantbrukarnas Riksförbund ,
Legitimerade sjukgymnasters Riksförbund, Lika Unika, Federationen
männsliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning,
Läkemedelsindustriföreningen, Nationellt centrum för djurvälstånd
(SCAW), Naturbruksskolornas förening, Naturhistoriska riksmuseet,
Naturskyddsföreningen, Nordisk Veterinär Akupunktur Sällskapet,
Näringslivets regelnämnd, Pensionärernas Riksorganisation,
Ridskolornas Riksorganisation, Riksförbundet Svensk Fågelhobby,
Riksföreningen Anställda Inom Djursjukvården, Skandinaviska
Hästfysioterapeut Förbundet, Skogs- och lantarbetsgivarförbundet,
Stiftelsen Skansen, Svensk Djursjukvård, Svensk Fågel, Svensk Galopp,
Svensk Mjolk, Svensk Travsport, Svenska Akupunkturförbundet,
Svenska Avelspoolen, Svenska Blå Stjärnan , Svenska
Djurhälsovården, Svenska Djurskyddsföreningen, Svenska
Djurparksföreningen, Svenska Draghundsportförbundet, Svenska
Equiterapeutförbundet, Svenska Fåravelsförbundet, Svenska
Hovslagareföreningen, Svenska Hundkapplöpningssportens
Centralförbund, Svenska Hundklubben, Svenska Hästavelsförbundet,
Svenska Islandshästförbundet, Svenska Jägareförbundet, Svenska
kattskyddsförbundet (Svekatt), Svenska Kennelklubben, Svenska
Kommunalarbetareförbundet, Svenska Marsvinsföreningen, Svenska
medicinska akupunktursällskapet, Svenska Ridsportförbundet, Svenska
Samernas Riksförbund, Svenska Ägg, Svenskt Sigill, Sveriges
advokatsamfund, Sveriges Grisföretagare, Sveriges Herpetologiska
Riksförening, Sveriges hunddagisförening, Sveriges Jordägareförbund,
Sveriges Kaninavelsföreningars riksförbund, Sveriges kaninproducenters
förening, Sveriges Kattklubbars Riksförbund, Sveriges Konsumenter,
Sveriges Lammproducenter, Sveriges Mjölkbönder LDM, Sveriges
Nötköttproducenter, Sveriges Pensionärsförbund, Sveriges
Pälsdjursuppfödare Riksförbund, Sveriges tandläkarförbund, Sveriges
Veterinärförbund, Swedac, SwedenBIO, Synskadades Riksförbund,
Tropikföreningen Amazonas, Vattenbrukarnas Riksförbund, Veterinärer i
Sverige, Viltkadecenter, Grimsö, Vårdförbundet, Western Sverige,
Yrkesföreningen Miljö och Hälsa samt Zoobranschens Riksförbund.

Förteckning över remissinstanser avseende 3R-utredningen

Prop. 2013/14:41
Bilaga 5

Gentekniknämnden, Försvarsmakten, Generalläkaren, Totalförsvarets forskningsinstitut, Läkemedelsverket, Livsmedelsverket, Smittskyddsinstitutet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Stockholms universitet, Karolinska Institutet, Uppsala universitet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Stockholms Norra djurförsöksetiska nämnd, Stockholms Södra djurförsöksetiska nämnd, Uppsala djurförsöksetiska nämnd, Linköpings djurförsöksetiska nämnd, Malmö/Lunds djurförsöksetiska nämnd, Göteborgs djurförsöksetiska nämnd, Umeå djurförsöksetiska nämnd, Statens veterinärmedicinska anstalt, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, AstraZeneca AB, Cancerfonden, Djurens Rätt, Djurskyddet Sverige, Forska utan djurförsök, Handikappförbundens samarbetsorgan, Läkemedelsindustrieföreningen, Sveriges Veterinärförbund.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddslagen (1988:534)⁴
dels att 29 och 31 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 9 a och 36 c §§, av
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §

*Det är förbjudet att genomföra
sexuella handlingar med djur.*

29 §⁵

Länsstyrelsen *skall* 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 eller 36 a § eller
vid upprepade tillfällen varit
föremål för beslut enligt 26 §.

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

Om den *mot vilken* förbudet
riktas är ägare av djuret, får
länsstyrelsen dessutom ålägga
honom att göra sig av med det och
förbjuda honom att skaffa djur
över huvud taget eller ett visst slag
av djur.

Förbudet kan avse viss tid eller gälla tills vidare.

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.

Om den *som* förbudet riktas *mot*
är ägare av djuret, får länsstyrelsen
dessutom ålägga honom *eller*
henne att göra sig av med det och
förbjuda honom *eller henne* att
skaffa djur över huvud taget eller
ett visst slag av djur.

31 §⁶

Länsstyrelsen *skall* besluta att
ett djur *skall* tas om hand genom

Länsstyrelsen *ska* besluta att ett
djur *ska* tas om hand genom

⁴ Lagen omtryckt 2003:1077.

⁵ Senaste lydelse 2006:809.

⁶ Senaste lydelse 2006:809.

polismyndighetens försorg om polismyndighetens försorg om Prop. 2013/14:41
1. djuret otillbörligt utsätts för lidande och detta inte rättas till efter Bilaga 6
tillsägelse av kontrollmyndigheten,

2. ett beslut som meddelats enligt 26 § inte följs och beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,

3. ett beslut som meddelats enligt 29 § inte följs,

4. den som har djuret i sin vård har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, eller

5. den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36 eller 36 a § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §.

5. den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36, 36 a eller 36 c § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §.

36 c §

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som bryter mot förbudet i 9 a § att genomföra sexuella handlingar med djur.

Till ansvar enligt denna paragraf döms det inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2013-08-27

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

Ändringar i djurskyddslagen

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

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

Förslaget föranleder följande yttranden:

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

Tidelag ("otukt med djur") var under lång tid kriminaliserat inte bara i Sverige utan också i princip alla andra jämförbara länder. I de flesta av dessa avkriminaliserades dock tidelaget under 1900-talet. I Sverige skedde det år 1944. I den nu framlagda remissen föreslås en nykriminalisering i form av ett i djurskyddslagen intaget straffsanktionerat förbud mot "att genomföra sexuella handlingar med djur".

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

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

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

Att regeringen trots detta föreslår en nykriminalisering synes vara motiverat av att de gärningar som förslaget skulle träffa ”är så allvarliga ... att det inte går att undvara straffrätten”. Enligt vad som uttalas i remissen finns det inte heller ”med hänsyn till det djurskyddsintresse som ligger bakom” förbudet mot sexuella handlingar något utrymme för att, som beträffande djurskyddslagens straffbestämmelser i övrigt, undanta ringa gärningar från ansvar.

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

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

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

Att lagen inte bör vara tillämplig i fall av det berörda slaget är en sak. Att så skulle vara fallet kan dock knappast påstås framgå av den föreslagna lagtexten. Om vissa handlingar som ligger inom ramen för ett ords betydelseområde ska undantas från en bestämmelses tillämpningsområde bör det lämpligen finnas lagstöd för detta. Ett sätt att lämna utrymme för sådana undantag är att som i straffbestäm-melsen om djurplågeri inte endast uppställa ett krav på att ett djur utsätts för lidande utan också att detta sker otillbörligen. När det gäller handlingar som godkänts av en djurförsöksetisk nämnd vill Lagrådet också erinra om att en särskild reglering ansetts behövlig i förhållande till lidande och sjukdom (2 § andra stycket djurskyddslagen).

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

Bestämmelsen om djurplågeri i brottsbalken skiljer sig från bestämmelserna i djurskyddslagen genom att den avser alla djur och riktar sig mot var och en. Bestämmelserna i djurskyddslagen avser

däremot endast husdjur, försöksdjur och andra djur som hålls i fångenskap samt riktar sig mot djurhållare och personer som svarar för sådan behandling av djur som är reglerad i djurskyddslagen (operativa ingrepp, slakt etc.).

Detta innebär att ett i djurskyddslagen placerat förbud endast kommer att gälla sådana djur som omfattas av den regleringen. Några skäl varför inte också andra djur skulle omfattas av förbudet framförs inte i remissen och synes också svårt att finna. Detta talar för att ett eventuellt förbud lämpligen bör placeras i brottsbalken. En placering i djurskyddslagen skulle vidare typiskt sett innebära att förbudet riktade sig mot djurhållare eller andra som svarar för sådan verksamhet som är reglerad i den lagen. I remissen görs emellertid gällande att det föreslagna förbudet är avsett att i likhet med brottsbalksbestämmelsen rikta sig mot envar ("alla"). Detta anges vara möjligt med hänsyn till att djurskyddslagens tillämpningsområde enligt lagtexten inte endast omfattar vård utan också "behandling" av djur och att "genomföra sexuella handlingar med djur" innebär "en form av sådan behandling som faller inom tillämpningsområdet oavsett om det är den som håller djuren eller någon annan som utsätter djuret för behandlingen".

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

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

Förhållandet mellan de två brotten kommer härigenom att i väsentlig mån avvika från vad som gäller förhållandet mellan sexualbrott och andra brott mot person. Det kan starkt sättas i fråga om en sådan ordning är lämplig. Den kommer bl.a. att innebära svårigheter när det gäller bedömningen av om och hur de rent sexuella inslagen i en gärning som är att beteckna som djurplågeri bör beaktas i straff-värdehänseende. Då de allvarligaste sexuella handlingarna mot djur regelmässigt torde bli att

bedöma som djurplågeri framstår det också som oklart under vilka omständigheter den övre delen av straffskalan för den nu föreslagna straffbestämmelsen skulle bli att tillämpa. De berörda konkurrensproblemen torde kunna lösas på ett väsentligt mer ändamålsenligt sätt om ett förbud i stället placerades i brottsbalken.

Prop. 2013/14:41
Bilaga 7

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

F.d. justitierådet Billum anför:

9 a och 36 c §§

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

Jag delar emellertid majoritetens principiella uppfattning att ett sådant förbud systematiskt inte hör hemma i djurskyddslagen utan hellre bör placeras i brottsbalken i anslutning till bestämmelsen om djurplågeri. En sådan lösning bör övervägas framför den nu föreslagna.

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

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

29 och 31 §§

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

upprepade tillfällen skulle dömas för sådant brott torde därmed knappast komma att inträffa. Enligt min mening fyller därför de föreslagna ändringarna i 29 och

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

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 november 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden
Björklund, Bildt, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelsohn
Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson,
Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf, Enström, Svantesson

Föredragande: statsrådet Erlandsson

Regeringen beslutar proposition 2013/14:41 Ändringar i djurskyddslagen