

Till Statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Regeringen beslutade den 14 februari 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att kartlägga och utreda de problem som finns med hundar i samhället samt föreslå åtgärder för att avhjälpa de problem som uppstår på grund av bristande ägaransvar, särskilt vad gäller farliga hundar.

Som särskild utredare förordnades samma dag Karin Starrin, landshövding i Hallands län.

Som sekreterare i utredningen förordnades den 25 mars 2002 Per Arvelius.

Till att ingå i en referensgrupp till utredningen förordnades den 13 maj 2002 Birgitta Ek, avdelningschef vid Statens jordbruksverk; Åke Hedhammar, professor vid Sveriges lantbruksuniversitet; Ingvar Johannesson, djurskyddsinspektör och representant för Svenska Kommunförbundet; Lars Karlsand, avdelningsdirektör vid Rikspolisstyrelsen; Ionie Oskarson, styrelseledamot i Svenska Brukshundklubben och Ulf Uddman, verkställande direktör i Svenska Kennelklubben.

Som experter i utredningen förordnades den 28 maj 2002 Anna Carlsson, departementssekreterare; Torsten Jakobsson, länsveterinär och Kerstin Löfroth, kansliråd.

Kommittéassistenten Alicia Ormazábal har varit utredningen behjälplig.

Utredningen har antagit namnet Hundansvarsutredningen. Härmed överlämnas betänkandet *Hund i rätta händer – om hundägarens ansvar* (SOU 2003:46). Utredningsuppdraget är nu slutfört.

Stockholm i maj 2003

Karin Starrin

/Per Arvelius

Innehåll

Förkortningslista	9
Sammanfattning	11
Författningsförslag	19
1 Utredningsuppdraget	29
1.1 Direktiv.....	29
1.2 Arbetets uppläggning.....	30
1.3 Betänkandets disposition.....	31
2 Avgränsning av uppdraget och analys av problem med hundar	33
2.1 Inledning.....	33
2.2 Avgränsning av uppdraget.....	33
2.3 Farliga hundar	35
2.3.1 Allmänt om problemets omfattning.....	35
2.3.2 En hund kan vara farlig av många olika orsaker.....	37
2.3.3 Olika typer av farliga hundar och hundägare.....	42
2.3.4 Slutsats.....	50
3 Förslag till ny lag om tillsyn över hundar och katter.....	53
3.1 Förslag	53
3.2 Motiv för mina förslag.....	55

3.2.1	Behovet av en ny lag om tillsyn över hundar och katter	55
3.2.2	Hundägarens tillsynsansvar	59
3.2.3	Myndighetstillsyn	61
3.2.4	Beslut om munkorgs- och koppeltvång med mera	64
3.2.5	Omhändertagande av hundar	66
3.2.6	Förbud att ha hand om hundar får meddelas i allvarliga fall	73
3.2.7	Skadeståndsansvar	75
3.2.8	Påföljd	76
4	Övriga förslag och överväganden om lagstiftning om hundar	79
4.1	Förslag	79
4.2	Motiv för mina förslag	79
4.2.1	19 § djurskyddsförordningen bör upphöra	79
4.2.2	Förbud mot att använda hundar som nedärver okontrollerbar aggressivitet i avel	83
4.2.3	Reglering av verksamhet med ensamarbetande hundar (vakhundar)	84
4.3	Övriga överväganden och kommentarer	86
4.3.1	Behov av föreskrifter om skötsel av hundar	86
4.3.2	Brottsbalken kan utnyttjas oftare	86
4.3.3	Ordningsbot – en outnyttjad möjlighet	86
4.3.4	Hundar som stör vilt	87
4.3.5	Hyresgäster och hundar	88
4.3.6	Det skall inte krävas tillstånd för att få ha hund	89
4.3.7	Rasförbud fungerar inte	90
5	Förslag till metoder för identifiering av farliga hundar	95
5.1	Förslag	95
5.2	Motiv för mina förslag	95
5.2.1	Mina utgångspunkter	95
5.2.2	Nuvarande förhållanden	96
5.2.3	Överväganden	97
6	Förslag till förebyggande arbete	101

6.1	Förslag	101
6.2	Motiv för mina förslag.....	101
6.2.1	Det centrala hund- och ägarregistret kan utnyttjas för att sprida information.....	101
6.2.2	Forskning om hundars beteenden bör prioriteras....	103
6.2.3	Mer lättillgänglig statistik om brott med hundar inblandade	103
6.3	Övriga överväganden och kommentarer	105
6.3.1	Hundorganisationerna har en viktig funktion och ett stort ansvar	105
6.3.2	Kommunala insatser	107
6.3.3	Myndigheters tillämpning av lagstiftning om hundar.....	107
6.3.4	Det är viktigt att det centrala hund- och ägarregistret hålls aktuellt	108
7	Konsekvensbeskrivningar	109
7.1	Förslagets betydelse för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet och allmänhetens säkerhet.....	110
7.2	Förslagets betydelse ur djurskyddssynpunkt.....	111
7.3	Ekonomiska konsekvenser och finansiering av förslagen ...	112
7.3.1	Polisens kostnader kan förväntas minska på sikt	112
7.3.2	Landstingens kostnader kommer troligen att sjunka.....	113
7.3.3	Informationsinsatser medför kostnader.....	113
8	Författningskommentar	115
8.1	Förslag till lag om tillsyn över hundar och katter.....	115
8.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1938:121) om hittegods.....	122
8.3	Förslag till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)	122
8.4	Förslag till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (1988:539).....	124

Bilaga 1	
Kommittédirektiv	125
Bilaga 2	
Om hundar och hundhållning i Sverige och Europa.....	131
Bilaga 3	
Statistik om problem med hundar i samhället i Sverige och andra länder	141
Bilaga 4	
Svenska bestämmelser om hundar och hundhållning	161
Bilaga 5	
Hundlagstiftning i andra länder med mera	179
Bilaga 6	
Testmetoder för bedömning av bland annat hundars farlighet	191
Bilaga 7	
Förebyggande arbete	201
Källförteckning	207

Förkortningslista

AKC	American Kennel Club
Amstaff	Amerikansk staffordshire terrier
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
CGC	Canine Good Citizenship test
EHLASS	European Home and Leisure Accident Surveillance System
EpC	Epidemiologiskt Centrum
FCI	Fédération Cynologique Internationale
HASS/LASS	Home Accident Surveillance System / Leisure Accident Surveillance System
L-test	Lämplighetstest
MH	Mentalbeskrivning Hund
MUH	Mentalbeskrivning Unghund
PAT	Puppy Aptitude Test
Pitbull	Amerikansk pitbullterrier
RAR	Rationell AnmälansRutin
SABO	Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag
SBK	Svenska Brukshundklubben
SDF	Svenska Draghundsportförbundet
SHCF	Svenska Hundkapplöpningssportens Centralförbund

SHK	Svenska Hundklubben
SKK	Svenska Kennelklubben
UKC	United Kennel Club

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Enligt kommittédirektivet (Dir. 2002:18) skall Hundansvarsutredningen kartlägga och analysera vilka problem som finns med hundar i samhället på grund av bristande ägaransvar, särskilt med avseende på farliga hundar. Med farliga hundar avses hundar som angriper och skadar människor eller djur. Även hundar som kan utgöra en stor risk för människor eller djur avses. Dock avses inte hundar i normal tjänsteutövning.

Hundansvarsutredningen skall lämna förslag till:

1. åtgärder för att avhjälpa de problem som uppstår med anledning av farliga hundar.
2. förbättringar av det svenska regelverket om hundar och hundhållning, särskilt beträffande lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter. Allmänt gäller att åtgärder för att se till att hundägare tar sitt ansvar skall prioriteras och att långsiktighet och tillämplighet skall beaktas.
3. åtgärder för att uppnå en bättre metod för identifiering av farliga hundar än vad dagens tester erbjuder.
4. lämpliga metoder för att genom förebyggande arbete kunna förhindra problem med farliga och störande hundar.

Allmänt gäller att djurskydd och allmänhetens säkerhet särskilt skall vägas in i utredningsarbetet.

Avgränsning av uppdraget

Av direktivet framgår att tyngdpunkten i utredningsarbetet skall läggas på farliga hundar. Genomgående har jag försökt bedöma och väga in förslagets betydelse också på andra problemområden, även om fokus i mina förslag är inriktat på att minska de problem sam-

hället upplever med farliga hundar. Farliga hundar är inte ett enhetligt problem utan kan ha vitt skilda orsaker i olika fall. Lösningarna skiljer sig åt beroende på vilken typ av "farlighetsproblem" man vill åtgärda. Jag har funnit det lämpligt att prioritera de företeelser som jag bedömt som mest angelägna för samhället i stort. Hit hör framför allt hundar som av sina ägare används i kriminella syften och hundar som hålls under extremt dålig tillsyn. Med hundar som används i kriminella syften avses, oavsett ras, hundar som används som vapen. Hundar som används i organiserade hundslagsmål hör också till denna grupp och utgör utan tvekan ett allvarligt problem. Men eftersom organiserade hundslagsmål i första hand är ett djurskyddsproblem, som regleras väl i djurskyddslagen (1988:534) och brottsbalken, har inte detta prioriterats i mina förslag. De flesta hundbetten orsakas inte av hundar tillhörande någon av dessa grupper. En stor majoritet av alla hundbett orsakas i stället av vanliga familjehundar och för det mesta är det hundägaren själv, hans eller hennes familj eller någon bekant som blir biten. Likaväl anser jag att hundar som används i kriminella syften och hundar som hålls under extremt dålig tillsyn är mer angelägna att komma åt. Det är i stor utsträckning dessa grupper som ligger bakom att många människor är rädda för hundar. Det är också dessa grupper som förstör mest för de hundägare som sköter sig genom att de ger vissa raser eller, i en eventuell förlängning, hundar i allmänhet oförtjänt dåligt rykte. Slutligen är det, per definition, i dessa grupper som de allvarligaste missförhållandena finns, något som i många av de enskilda fallen torde medföra de allvarligaste skadorna på de människor eller djur som blir attackerade och det största lidandet för hundarna själva.

Förslag

Förslag till ny lag om tillsyn över hundar och katter

Den lag som tydligast syftar till att få hundägare att hålla hundar på ett ansvarsfullt sätt är lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter (tillsynslagen). Trots att denna lag ändrats och kompletterats ett flertal gånger sedan den trädde i kraft år 1943, ligger dess tyngdpunkt på att reglera de problem som var vanliga då. Bland annat återspeglas fortfarande det ursprungligen kanske viktigaste syftet med lagen, att skydda lantbrukets husdjur mot löslöpande hundar. Problemen med anknytning till hundar ser annorlunda ut i

dag. Min kartläggning av problem med hundar i samhället har visat att det i dag allvarligaste problemet är hundar som angriper människor. Att hundar skadar människor är visserligen något som alltid har förekommit, men skillnaden i dag jämfört med tidigare är dels att vi i dag har högre krav på vilken kontroll en hundägare skall ha över sin hund. Dels har det tillkommit vissa företeelser som skapar rädsla och osäkerhet i samhället, till exempel att hundar används som vapen. Den nuvarande tillsynslagen är inte anpassad för dagens förhållanden vad gäller olika typer av problem med farliga hundar och hundägare.

Mot denna bakgrund föreslår jag att en ny lag om tillsyn över hundar och katter skall ersätta den nu gällande tillsynslagen. Den föreslagna tillsynslagen skall syfta till att minimera de skador på eller avsevärda olägenheter för omgivningen som hundar kan orsaka om de hålls under bristande tillsyn. Lag (2000:537) om märkning och registrering av hundar (märknings- och registreringslagen) har i stor utsträckning samma syfte, varför den föreslås upphöra och dess bestämmelser, med vissa förändringar, införs i den föreslagna tillsynslagen. I den fortsatta redogörelsen för mitt förslag till en ny tillsynslag har jag fokuserat på de förändringar som den föreslagna tillsynslagen innebär vid en jämförelse med nuvarande lagstiftning.

Hundar skall enligt den föreslagna tillsynslagen hållas under sådan tillsyn och skötas på ett sådant sätt som med hänsyn till deras natur och övriga omständigheter krävs för att förebygga att de orsakar skador eller avsevärda olägenheter. Ägaren eller innehavaren av en hund skall precis som i dag ha ett strikt ansvar för skador som hunden orsakar.

Enligt den föreslagna tillsynslagen skall polismyndigheten, om tillsynen över en hund brister, få meddela de förelägganden och förbud som behövs för att förebygga skador eller avsevärda olägenheter. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer skall få meddela föreskrifter som reglerar vilka typer av förelägganden och förbud som kan vara aktuella i olika situationer. Jag föreslår att regeringen uppdrar åt Rikspolisstyrelsen att meddela sådana föreskrifter.

Enligt den föreslagna tillsynslagen skall polismyndigheten få besluta om att omhänderta en hund om inte mindre ingripande åtgärder är tillräckliga för att se till att den inte orsakar skador eller avsevärda olägenheter. Efter utredning skall polismyndigheten få sälja, på annat sätt överlåta eller avliva hunden. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer skall få meddela föreskrifter som

reglerar hur dessa utredningar skall gå till. Jag föreslår att regeringen uppdrar åt Rikspolisstyrelsen att meddela sådana föreskrifter.

För att förebygga framtida problem orsakade av personer som visat sig vara grovt olämpliga att hantera hundar, föreslår jag att polismyndigheten skall kunna förbjuda sådana personer att ha hand om hundar. Ett sätt att visa sig grovt olämplig att hantera hundar kan till exempel vara genom att använda en hund som vapen i samband med misshandel.

Den föreslagna tillsynslagen ger polismyndigheten möjlighet att omhänderta en omärkt hund eller en hund utan någon ägare antecknad i det centrala registret. Denna möjlighet finns även i dag enligt märknings- och registreringslagen, dock med förbehållet att hunden dessutom skall utgöra, eller kan komma att utgöra, en fara för människor eller andra djur eller att det finns andra särskilda skäl. Detta förbehåll har medfört att tillämpningen blivit svår, varför jag föreslår att det tas bort.

Nuvarande märknings- och registreringslag anger inte under vilka omständigheter en polisman har rätt att kontrollera om en hund är märkt om hundens ägare motsätter sig detta. Därför föreslår jag att en polisman skall ha rätt att undersöka om en hund som vistas på allmän plats är märkt och om den har någon ägare antecknad i det centrala registret.

Många gånger finns det kopplingar mellan bristande tillsyn över en hund och eftersatt hundhållning ur djurskyddssynpunkt. Enligt den föreslagna tillsynslagen skall polismyndigheten därför underätta länsstyrelsen om de beslut man fattar med anledning av att en ägare eller innehavare av en hund eftersatt sin tillsynsskyldighet.

Hundar som upphittas omfattas av hittegodslagen (1938:121). I den föreslagna tillsynslagen har specialbestämmelser om upphittade hundar införts. Dessa skall tillämpas i stället för 4 § hittegodslagen. Enligt specialbestämmelserna får polismyndigheten låta sälja, på annat sätt överlåta eller avliva en upphittad hund två dagar efter det att ägaren underrättats om fyndet eller, om ägaren inte gått att finna, sju dagar efter det att fyndet anmälts till polismyndigheten. Dessa specialbestämmelser motiveras bland annat av att det av såväl ekonomiska som djurskyddsmässiga skäl finns anledning att förkorta den tid som upphittade hundar måste tas om hand. Dessutom bör inte upphittaren, som i dag, automatiskt ha rätt till en hund som inte ägaren löser ut; vad som skall hända med en sådan hund bör av djurskyddsskäl beslutas av samhället, i detta fall av polismyndigheten.

För att tydligt visa på vikten av att hundägare tar sitt ägaransvar finns det anledning att skärpa straffen för den som eftersätter tillsynen över en hund. Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet eftersätter tillsynen över en hund skall enligt den föreslagna tillsynslagen dömas till böter. Enligt gällande tillsynslag kan inte någon dömas om inte den aktuella hunden tidigare visat sig farlig. Jag föreslår också att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot beslut meddelade med stöd av lagens tillsynsbestämmelser skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Enligt den nuvarande lagen kan för sådana förseelser endast dömas till böter.

Övriga förslag till ny lagstiftning om hundar

Det är enligt 19 § djurskyddsförordningen (1988:539) förbjudet att inneha eller genom avel frambringa hundar med vissa egenskaper. Jag föreslår att regeringen fattar beslut om att denna paragraf skall upphöra. Skälet är att denna bestämmelse visat sig vara mycket svår att tillämpa.

I stället för 19 § föreslår jag att ett tillägg till 29 § djurskyddsförordningen införs. Enligt tillägget skall hundar som kan förväntas nedärva okontrollerbar aggressivitet inte få användas i avel. I en framtid när vi vet mer om vilka egenskaper som är specifikt predisponerande för ett farligt beteende kan vi förhoppningsvis med stöd i 29 § skapa föreskrifter som mer i detalj reglerar vilka hundar som inte får användas i avel.

Jag föreslår att regeringen ger Rikspolisstyrelsen i uppdrag att göra en översyn av lagen (1974:191) om bevakningsföretag och de föreskrifter (RPS FS 1994:12) som meddelats med stöd av lagen. Översynen skall syfta till att föreslå förändringar som gör att verksamhet med ensamarbetande hundar (vakthundar) regleras inom ramen för nämnda lag och föreskrifter. Motivet för detta förslag är att verksamhet där hundar hyrs ut för att ensamma bevaka ett område utan tvekan är av den arten att den bör omfattas av tydliga regleringar. Sådana regleringar saknas i dag.

Förslag till metoder för identifiering av farliga hundar

Enligt mitt förslag till en ny tillsynslag skall polismyndigheten få besluta om att omhänderta en hund om inte mindre ingripande åtgärder är tillräckliga för att se till att den inte orsakar skador eller avsevärda olägenheter. Efter utredning skall polismyndigheten låta sälja, överlåta på annat sätt eller avliva hunden. Det är av stor vikt att polismyndighetens utredning i samband med ett omhändertagande utförs på ett grundligt och sakkunnigt sätt. En komponent i en utredning som föranletts av att en hund skadat, eller uppenbart riskerar att skada, en människa eller ett annat djur måste vara en bedömning av hundens mentala egenskaper. Syftet med bedömningen av hunden är att ge en bättre bild av om denna hund tillsammans med sin ägare kan förväntas orsaka skador eller avsevärda olägenheter i framtiden, det vill säga om hundägaren skall få tillbaka hunden eller inte. Om man kommer till slutsatsen att hunden inte kan återgå till hundägaren får bedömningen av hunden ytterligare ett syfte, nämligen att vara avgörande för om hunden bör avlivas eller omplaceras. Redan i dag görs, med stöd i nuvarande tillsynslag, bedömningar av farligheten hos bitska hundar som omhändertagits. Testmetoderna skiljer sig dock åt från fall till fall, vilket innebär att bedömningarna görs på olika grund.

För att ett bra testningsförfarande skall kunna uppnås bör Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att meddela föreskrifter med stöd i den föreslagna tillsynslagen. Föreskrifterna bör innehålla bestämmelser om att endast för ändamålet särskilt utbildad personal skall få utföra testerna. Testerna skall anpassas efter den situation som föranlett omhändertagandet av hunden, dock med hänsyn tagen till hundens individuella egenskaper. För att förbättra möjligheterna att utveckla bättre testmetoder bör det dessutom föreskrivas att alla hundar som omhändertagits av dessa orsaker utöver den individ- och situationsanpassade testen skall genomgå en standardiserad testningsrutin.

Förslag till förebyggande arbete

I dag märks och registreras omkring 80 procent av alla nyfödda valpar i det centrala hund- och ägarregistret. Ägarna till dessa hundar skulle via adressuppgifterna i registret kunna bibringas råd och information om hundar och hundhållning. En sådan informationsin-

sats bedömer jag skulle medföra en rad positiva effekter med avseende på problem med hundar i samhället. Jag föreslår att regeringen ger Jordbruksverket/Djurskyddsmyndigheten i uppdrag att för det första utarbeta ett informationsmaterial riktat till hundägare och för det andra att sända detta till alla hundägare som märker och registrerar sina hundar enligt nuvarande märknings- och registreringslag. Materialet skall upplysa om vilka regler man har att rätta sig efter som hundägare, vart man kan vända sig för att få råd och hjälp i sitt hundäggande samt innehålla grundläggande information om hur hundar fungerar och vilka behov de har.

Det finns i dagsläget stora svårigheter med att definiera och testa hundar med avseende på deras farlighet. Jag har ovan presenterat förslag som bland annat syftar till att skapa dokumentation om farliga hundars reaktionsmönster i olika standardiserade testsituationer. Denna dokumentation kan utnyttjas i forskning för att ge mer kunskaper om vilka beteenden som specifikt karaktäriserar farliga hundar. Till grund för denna forskning måste det finnas goda kunskaper om hundars egenskaper och beteenden, såväl positiva som negativa, i ett vidare perspektiv. I dag satsas det mycket begränsade forskningsresurser på detta område. Regeringen föreslås därför uppdraga åt Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) att initiera och stödja forskning som syftar till att förbättra kunskapsläget om hundars, särskilt farliga hundars, mentala egenskaper och beteende. Genom dessa åtgärder torde förutsättningarna öka för att det skall bli enklare att i framtiden identifiera potentiellt farliga hundar.

Dagens brottsstatistik ger inte någon klar bild över förekomsten av olika typer av brott där hundar är inblandade. Detta medför att det är svårt att bedöma vilka typer av problem med farliga hundar som, med avseende på omfattning och karaktär, är mest angelägna att finna lösningar på. Med hänsyn till de praktiska problemen med att få fram uppgifter är det också komplicerat att följa utvecklingen över tiden. Detta innebär att man riskerar att dels vidta åtgärder för att lösa problem som redan är i avtagande, dels underskatta problem som ökar i omfattning. Det bör därför införas en möjlighet att på ett enkelt sätt kunna få fram statistik över brott där hundar varit inblandade. Jag föreslår att regeringen ger Rikspolisstyrelsen och Brottsförebyggande rådet i uppdrag att tillse att anmälningar om brott där hundar är inblandade på ett enkelt sätt skall kunna återfinnas, och att uppgifterna sammantaget skall kunna användas för

att statistiskt följa utvecklingen vad gäller olika typer av sådana brott.

Konsekvenser av mina förslag

Det är min bedömning att ett genomförande av mina förslag kommer att medföra en markant minskning av sådan brottslig verksamhet med hundar inblandade som riskerar att medföra skador på människor och djur. Även hundhållningen i stort torde påverkas mot ett mer ansvarsfullt hundägande. Sammantaget kommer detta att medföra att allmänhetens säkerhet ökar.

Jag bedömer också att mina förslag på ett flertal punkter kommer att stärka djurskyddet inom hundhållningen i Sverige. De flesta förbättringarna är av övergripande eller indirekt karaktär, men vissa förslag kommer att ha en direkt positiv påverkan på de djur som berörs.

Mina förslag kommer sannolikt att initialt medföra ökade kostnader för polisens hantering av hundärenden, bland annat beroende på de interna utbildningsinsatser som behöver göras. På sikt finns det dock anledning att anta att kostnaderna kommer att sjunka under nuvarande nivå. Detta beror bland annat på att hundhållningen som helhet sannolikt kommer att bli mer ansvarsfull, vilket kommer att innebära färre ingripanden från polisen med anledning av bristande hundhållning. Vidare finns möjlighet att besluta om hundförbud i allvarliga fall; dessa personer, som annars i många fall skulle ha skaffat nya hundar som orsakat ytterligare kostnader och så vidare, kommer därmed inte att belasta polisen ytterligare.

Utarbetandet av det föreslagna informationsmaterialet bör bekostas inom ramen för Jordbruksverkets/Djurskyddsmyndighetens årliga budget. Tryckning och distribution, som kommer att kosta omkring 700 000 kronor per år, bör bekostas genom ökade anslag.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om tillsyn över hundar och katter

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Hundar och katter skall hållas under sådan tillsyn och skötas på ett sådant sätt som med hänsyn till deras natur och övriga omständigheter behövs för att förebygga att de orsakar skador eller avsevärda olägenheter.

Särskilda regler om tillsyn över hundar finns i jaktlagen (1987:259) och i rennäringslagen (1971:437).

Ingripanden med anledning av bristande tillsyn

2 § Om ägaren till en hund eller den som har hunden i sin vård brister i sin tillsynsskyldighet enligt 1 §, får polismyndigheten meddela de förelägganden och förbud som behövs för att förebygga skador eller avsevärda olägenheter.

Om en hund inte är märkt eller registrerad, får polismyndigheten förelägga ägaren att fullgöra märknings- och registreringskyldigheten.

Förelägganden och förbud får förenas med vite.

3 § Polismyndigheten får besluta att en hund skall tas om hand om

1. andra, mindre ingripande åtgärder är otillräckliga för att hindra hunden från att orsaka skada eller avsevärd olägenhet,

2. hunden är omärkt eller hundens ägare inte är registrerad i det centrala registret.

4 § Bestämmelser om hur man skall förfara med upphittad hund finns i lagen (1938:121) om hittegods. Bestämmelserna i 4 § i den lagen skall emellertid inte tillämpas när en hund hittas. I stället skall följande gälla. Polismyndigheten får sälja, på annat sätt överlåta eller avliva hunden om

1. ägaren inte blir känd inom 7 dagar från det att fyndet anmälts till polismyndigheten,

2. ägaren inte inom 2 dagar från det att han eller hon underrättats om fyndet återtagit hunden.

5 § Anträffas en hund medan den angriper lantbruksdjur på område där lantbruksdjur normalt hålls, får hunden, om den inte låter sig infångas eller på annat sätt kan förmås avbryta angreppet, dödas av den som äger eller vårdar lantbruksdjuren.

Den som sålunda dödat en hund är skyldig att snarast möjligt anmäla förhållandet till polismyndigheten.

6 § Om en hund har omhändertagits med stöd av 3 § 1, får ägaren eller innehavaren inte förfoga över hunden utan tillstånd av polismyndigheten. Myndigheten får efter utredning besluta att hunden skall säljas, på annat sätt överlåtas eller avlivas.

Om en hund har omhändertagits med stöd av 3 § 2, skall ägaren inom sju dagar från omhändertagandet låta märka hunden och anmäla ägarskapet till det centrala registret. I annat fall får polismyndigheten besluta att hunden skall säljas, på annat sätt överlåtas eller avlivas.

Om det finns särskilda skäl, skall polismyndigheten avvakta med en åtgärd enligt andra stycket.

Om det inte längre finns skäl för omhändertagandet, skall polismyndigheten besluta att detta genast skall upphöra.

7 § Ägaren eller innehavaren av en omhändertagen hund skall betala de kostnader som omhändertagandet medfört. Kostnaderna får förskottas av allmänna medel. Om polismyndigheten har beslutat att en hund som omhändertagits med stöd av 3 § skall säljas, får polismyndigheten ta ut ersättning ur köpeskillingen för kostnaderna för omhändertagandet.

Om det finns särskilda skäl, får polismyndigheten i enskilda fall medge undantag från skyldigheten att betala kostnaderna. I sådana fall skall kostnaderna slutligt betalas av polismyndigheten.

Förbud att ha hand om hund

8 § Den som eftersätter tillsynen över en hund genom att använda den som vapen skall, om det inte finns särskilda skäl, av polismyndigheten förbjudas att ha hand om hundar. Ett sådant förbud får också meddelas den som vid handhavande av hund på annat sätt handlat grovt olämpligt med avseende på människors eller djurs liv, hälsa eller säkerhet.

Förbudet kan avse viss tid eller gälla tills vidare.

Ersättning för skador orsakade av hundar

9 § Skada som orsakas av hund skall ersättas av dess ägare, även om denne inte har varit vållande till skadan. Vad ägaren har betalat i skadestånd har han eller hon rätt att få tillbaka av den som vållat skadan. Det som nu sagts gäller också den som mottagit hunden till underhåll eller nyttjande.

Första stycket gäller inte för skada som orsakas av en tjänstehund när den används i tjänsten av polisman eller av person som vid försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning, om den skadelidande har betett sig på ett sådant sätt att det har varit nödvändigt att ingripa mot honom eller henne.

Märkning och registrering av hundar

10 § En hundägare skall låta märka sin hund så att den kan identifieras. Märkningen skall vara bestående.

11 § Ägaren av en hund skall låta registrera sitt ägarskap i ett för landet centralt register.

Hundägaren skall betala en avgift för registreringen och för utrustning för att läsa av märkningen.

12 § Bestämmelserna i 10 och 11 §§ gäller hundar som stadigvarande finns i Sverige.

13 § Registret får användas för att fastställa vem som är ägare av en hund.

Tullverket, Statens jordbruksverk, Djurskyddsmyndigheten, länsstyrelser, polismyndigheter och de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet skall ha direkt åtkomst till registret.

14 § Djurskyddsmyndigheten är personuppgiftsansvarigt för registret. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Djurskyddsmyndigheten får besluta att överlåta driften av registret till en annan myndighet eller till en organisation.

15 § För behandling av personuppgifter gäller, utöver vad som sägs i 13 och 14 §§, personuppgiftslagen (1998:204).

16 § Polisman har rätt att undersöka om hund som vistas på allmän plats är märkt eller om den har någon ägare antecknad i det centrala registret.

Särskilda bestämmelser för katter

17 § En katt som med skäl kan antas vara övergiven eller förvildad, får dödas av jakträttshavaren eller av någon som företräder denne. Inom tätbebyggt område krävs dock tillstånd av polismyndigheten.

Bemyndiganden

18 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. tillämpningen av 2 § första stycket,
2. vilka metoder som skall användas vid utredning då en hund tagits om hand,
3. den avgift som avses i 11 § andra stycket.

Påföljder

19 § Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot 1 § eller 5 § andra stycket döms till böter.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot 17 § andra meningen döms till böter.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot beslut meddelande enligt 2 § första stycket eller 8 § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, döms inte till ansvar för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Överklaganden m.m.

20 § Beslut enligt 3 och 8 §§ skall delges ägaren eller innehavaren av hunden. Polismyndigheten skall underrätta länsstyrelsen om beslut enligt 2, 3, 5, 6 och 8 §§.

21 § Polismyndighetens beslut enligt denna lag och beslut om registrering av hund som meddelas av Djurskyddsmyndigheten eller av den som ansvarar för driften av hundregistret får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Djurskyddsmyndigheten för det allmännas talan hos förvaltningsdomstol, om det överklagade beslutet har meddelats av en organisation.

22 § Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut enligt denna lag gäller omedelbart, om inte något annat beslutas.

23 § Bestämmelserna i 22–28 och 30 §§ förvaltningslagen (1986:223) skall tillämpas, om beslutet har meddelats av en organisation.

-
1. Märkningsbestämmelserna gäller inte hundar födda före den 1 januari 1993.
 2. Beslut som har meddelats före ikraftträdandet överklagas enligt äldre bestämmelser.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1938:121) om hittegods

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1938:121) om hittegods skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Varder ägare till hittegods ej känd inom tre månader från det fyndet anmäldes hos polismyndighet, eller kommer ägaren ej inom en månad från det han av polismyndighet underrättats om fyndet, eller kan ägaren eljest anses hava uppgivit sin rätt, tillfalle godset upphittaren; dock vare denne skyldig gälda polismyndighets kostnader i anledning av fyndet. Är godset i polismyndighets vård, och underlåter upphittaren att inom en månad efter anmaning gälda polismyndighetens kostnader, eller kan han eljest anses hava uppgivit sin rätt, skall godset tillfalla staten.

Föreslagen lydelse

4 §¹
Varder ägare till hittegods ej känd inom tre månader från det fyndet anmäldes hos polismyndighet, eller kommer ägaren ej inom en månad från det han av polismyndighet underrättats om fyndet, eller kan ägaren eljest anses hava uppgivit sin rätt, tillfalle godset upphittaren; dock vare denne skyldig gälda polismyndighets kostnader i anledning av fyndet. Är godset i polismyndighets vård, och underlåter upphittaren att inom en månad efter anmaning gälda polismyndighetens kostnader, eller kan han eljest anses hava uppgivit sin rätt, skall godset tillfalla staten. *Ifråga om hundar som hittas finns särskilda bestämmelser i lagen (0000:000) om tillsyn över hundar och katter.*

¹ Senaste lydelse 1982:1119.

3 Förslag till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)

Härigenom föreskrivs i fråga om jaktlagen (1987:259)

dels att två nya paragrafer, 6 a och 6 b §§, skall införas av följande lydelse,

dels att 45 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a §

Om en hund hålls i strid med bestämmelserna i 6 § får jakträtts-havaren eller någon som före-träder honom eller henne ta hand om hunden. När detta har skett skall hundens ägare eller inne-havare snarast underrättas. Om denne inte är känd, skall i stället polismyndigheten underrättas. Om den som tagit hand om hunden så önskar, skall polis-myndigheten fortsättningsvis ta hand om hunden.

Kan inte hunden tas om hand, får polismyndigheten låta döda hunden, om detta är angeläget från viltvårdssynpunkt och för-svarligt även med hänsyn till om-ständigheterna i övrigt.

6 b §

Den som vill återfå en hund som har tagits om hand enligt 6 a § är skyldig att betala ersätt-ning för hundens föda och de övriga kostnader som omhänder-tagandet har medfört.

Har inte ägaren eller inne-havaren, mot ersättning enligt

första stycket, återtagit hunden inom två dagar efter det att han eller hon underrättades om omhändertagandet eller inom en vecka efter det att polismyndigheten underrättades, får polismyndigheten sälja, på annat sätt överlåta eller avliva hunden.

45 §²

Till böter döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet

1. Bryter mot 5 § andra stycket, 6 § första stycket eller 13 §,
 1. Bryter mot 5 § andra stycket, 6 § första stycket, *skyldigheten att lämna underrättelse enligt 6 a § första stycket* eller 13 §,
 2. underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet som har föreskrivits med stöd av 26 §, om ansvar för gärningen inte kan ådömas enligt lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott,
 3. bryter mot 27 §, om ansvar för gärningen inte kan ådömas enligt brottsbalken,
 4. underlåter att fullgöra skyldighet enligt 28 §,
 5. bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 6 § andra stycket, 29 § 4, 30 § tredje stycket eller 31 § tredje stycket eller
 6. bryter mot 35 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 36 §, 40 § första stycket eller 41 § första stycket.
- Den som med uppsåt bryter mot 34 § döms till böter.
I ringa fall skall inte dömas till ansvar enligt denna paragraf.

² Senaste lydelse 1994:1819.

4 Förslag till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (1988:539)

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddsförordningen (1988:539)

dels att 19 § skall upphöra att gälla,

dels att 29 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §³

Det är förbjudet att inneha eller genom avel frambringa hundar som

1. har extremt stor kamplust,
2. blir lätt retade och biter,
3. bara med svårighet kan för-
må avbryta ett angrepp och
4. har en benägenhet att rikta
sitt kampintresse mot människor
eller andra hundar

29 §⁴

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om förbud mot eller villkor för avel med sådan inriktning att den kan påverka djurens naturliga beteenden.

Avel med sådan inriktning att den kan medföra lidande för djuren är förbjuden. Närmare föreskrifter om förbudet meddelas av Jordbruksverket.

Avel med sådan inriktning att den kan medföra lidande för djuren är förbjuden. *Hundar som kan förväntas nedärva okontrollerbar aggressivitet får inte användas i avel.* Närmare föreskrifter om förbudet meddelas av Jordbruksverket.

³ Senaste lydelse 2002:723.

⁴ Senaste lydelse 1992:29.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiv

Enligt kommittédirektivet (Dir. 2002:18), se bilaga 1, skall Hundansvarsutredningen *kartlägga* och *analysera*:

1. Vilka problem som finns med hundar i samhället på grund av bristande ägaransvar, särskilt med avseende på farliga hundar, och dessutom jämföra den svenska situationen med den i andra europeiska länder. Med farliga hundar avses hundar som angriper och skadar människor eller djur. Även hundar som kan utgöra stor risk för människor eller djur avses. Dock avses inte hundar i normal tjänsteutövning.
2. Hur gällande regelverk beträffande hundar tillämpas.
3. Vilka testmetoder för identifiering av farliga hundar som finns.
4. Vilka egenskaper, medfödda och förvärvade, som karakteriserar farliga hundar.
5. I vilken omfattning och på vilket sätt ägare till hundar som orsakar skador bidrar till problemen.
6. Vilket förebyggande arbete som görs för att förhindra problem med farliga och störande hundar.

Dessutom skall *föreslås*:

1. Åtgärder för att avhjälpa de problem som uppstår med anledning av farliga hundar.
2. Förbättringar av det svenska regelverket om hundar och hundhållning, särskilt beträffande lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter. Allmänt gäller att åtgärder för att se till att hundägare tar sitt ansvar skall prioriteras och att långsiktighet och tillämplighet skall beaktas.
3. Åtgärder för att uppnå en bättre metod för identifiering av farliga hundar än vad dagens tester erbjuder.

4. Lämpliga metoder för att genom förebyggande arbete kunna förhindra problem med farliga och störande hundar.

Allmänt gäller att djurskydd och allmänhetens säkerhet särskilt skall vägas in i utredningsarbetet. Utredaren skall också ta del av studier och litteratur om farliga hundar och bör även samråda med berörda myndigheter och organisationer.

1.2 Arbetets uppläggning

Jag knöt i ett tidigt skede till mig en referensgrupp bestående av representanter för Rikspolisstyrelsen, Statens jordbruksverk, Svenska Brukshundklubben, Svenska Kennelklubben, Svenska Kommunförbundet och Sveriges lantbruksuniversitet. Hundansvarsutredningens arbete har genomgående bedrivits i nära samråd med referensgruppen. Referensgruppen är enig med mig om de analyser, slutsatser och förslag som presenteras i betänkandet. Till Hundansvarsutredningen har även förordnats tre experter, som har bistått utredningen framför allt på djurskyddsområdet och vid utarbetandet av författningsförslag. Även experterna har haft full insyn i utredningsarbetet. Jag har under utredningstiden kallat referens- och expertgruppen till sammanlagt åtta sammanträden.

Utöver arbetet i referensgruppen har jag, för att inhämta synpunkter och idéer, anordnat en konferens där representanter för ett 30-tal organisationer, myndigheter och företag med intressen på området deltog. Vid konferensen diskuterades omfattningen och karaktären av, och orsakerna till, olika problem med hundar i samhället, samt vilka tänkbara lösningar som finns. Vidare har utredningen vid olika tillfällen sammanträtt med representanter för bland andra det norska Justitiedepartementet, Rikskriminalpolisens polishundtjänst, Svenska Hundklubben och Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag. Utredningen har också genomfört ett antal intervjuer med experter på olika områden. Dessutom har flera studiebesök gjorts, bland annat vid Svenska Hundskyddsföreningens anläggning Hundstallet i Stockholm. Utredningen har initierat eller bidragit till genomförandet av tre enkätundersökningar; en riktade sig till hundägare och syftade till att kartlägga förekomsten av olika problembeteenden hos svenska hundar, en riktade sig till allmännyttans bostadsföretag och syftade till att kartlägga förekomsten av farliga hundar i deras bostadsområden, en riktade sig till samtliga

polismyndigheter och syftade till att kartlägga förekomsten av olika brott med hundar inblandade. Slutligen har Hundansvarsutredningen tillskrivit de svenska ambassaderna i samtliga EU-länder och ytterligare drygt 20 europeiska stater och på detta sätt inhämtat information om förekomst och reglering av olika typer av hundproblem i de olika länderna.

1.3 Betänkandets disposition

I kapitel 2 avgränsar jag uppdraget och analyserar problemen med farliga hundar.

I kapitel 3–6 presenteras mina förslag, dels till förändrad lagstiftning om hundar och hundhållning, dels till metoder för identifiering av farliga hundar, dels till förebyggande arbete. Jag resonerar i dessa kapitel, utöver förslagen, även kring andra typer av åtgärder som jag bedömer kan ha en gynnsam inverkan på problemen med hundar i samhället.

I kapitel 7 beskrivs konsekvenserna av mina förslag vad gäller brottslighet, brottsförebyggande arbete, allmänhetens säkerhet, djurskydd och ekonomi för stat och landsting. Jag lämnar även förslag på finansiering i de fall där mina förslag bedömts medföra kostnadsökningar.

Kapitel 8 innehåller författningskommentarer till mina författningsförslag.

I bilaga 1 återges utredningens direktiv.

Bilagorna 2–7 ger bakgrunds- och faktaunderlag för kapitlen 2–8. Den största delen av det kartläggningsarbete som jag enligt direktivet skall genomföra presenteras i dessa bilagor.

2 Avgränsning av uppdraget och analys av problem med hundar

2.1 Inledning

Hundansvarsutredningens betänkande är av självklara skäl inriktat på olika hundrelaterade problem. För att det inte skall uppfattas som en "eländesbeskrivning" av svensk hundhållning, är det angeläget med några klarlägganden. Hunden har under lång tid haft, och har fortfarande, en mycket positiv betydelse för människan. Detta är ingen kontroversiell uppfattning, och den stöds dessutom av forskning på området. De allra flesta svenska hundägare tar sitt ansvar genom att se till att deras hundar mår bra och genom att följa de bestämmelser som finns. Det faktum att regeringen tillsatt Hundansvarsutredningen torde innebära att även regeringen delar dessa uppfattningar; just på grund av att man ser hunden i samhället som en värdefull företeelse, anser man det vara viktigt att bestämmelser om hundar är väl genomtänkta och inte negativt påverkar alla de goda värden som hundhållningen medför.

Hunden skall kunna utgöra en viktig resurs för samhället och dess medborgare även i framtiden, och därför är det viktigt att inte blunda för de problem som trots allt finns. Annars riskerar problemen att eskalera till en nivå där hundhållningen i stort inte längre ses som en tillgång utan som en belastning. För att så få människor, hundar och andra djur som möjligt skall drabbas av effekterna av dålig hundhållning, är det självfallet också viktigt att inte bara säkerställa att problemen inte ökar, utan också att så långt det är möjligt minska dem.

2.2 Avgränsning av uppdraget

Jag har enligt Hundansvarsutredningens kommittédirektiv (Dir. 2002:18) att utreda "problem med hundar i samhället". Då detta begrepp kan innefatta många olika företeelser, är en tydlig avgräns-

ning av uppdraget nödvändig. Av direktivet framgår att tyngdpunkten i utredningsarbetet skall läggas på farliga hundar, vilket jag har tagit fasta på. Jag har genomgående försökt bedöma och väga in förslagets betydelse också på andra problemområden, även om fokus i mina förslag är inriktat på att minska de problem samhället upplever med farliga hundar. Jag har också kommit i kontakt med en rad företeelser som förvisso är problematiska, men som ändå inte kan anses omfattas av direktivet. Exempel på detta är användandet av det medicinska preparatet Clomicalm till hundar. Clomicalm beskrivs som ångestdämpande och kan förskrivas av veterinär till hundar som till exempel inte klarar av att vara ensamma hemma. Användande av denna typ av mediciner är av flera orsaker en kontroversiell företeelse. På sikt riskerar man bland annat att luckra upp hundägarnas självklara ansvar att erbjuda hundarna en dräglig miljö. Dessutom kan urvalet av mentalt stabila hundar till avel komma att försvåras eftersom vissa mentala svagheter kan döljas genom medicineringen. Detta och andra problem har emellertid så svag koppling till mitt uppdrag att jag valt att inte beröra dem ytterligare. Det finns emellertid anledning att överväga om inte hundar och hundhållning, inte minst de positiva sidorna, bör studeras i ett vidare perspektiv än vad som varit möjligt inom ramen för Hundansvarsutredningen.

Under utredningens gång har jag förstått att det tyvärr inte är så enkelt att en avgränsning mot farliga hundar är tillräcklig. Farliga hundar är nämligen inte ett enhetligt problem utan kan ha vitt skilda orsaker i olika fall. Följaktligen skiljer sig lösningarna åt beroende på vilken typ av "farlighetsproblem" man vill åtgärda. Jag har funnit det lämpligt att prioritera de företeelser som jag bedömt som mest angelägna för samhället i stort.

Det är min förhoppning att de fortsatta analyserna och resonemangen i detta kapitel för det första skall visa hur problemen med farliga hundar ser ut och vad de beror på, för det andra att de ger en bild av varför jag valt att prioritera vissa typer av problem. Bägge dessa punkter ser jag som viktiga inte bara som bakgrundsinformation, utan framför allt som underlag till mina förslag.

2.3 Farliga hundar

I detta avsnitt redovisas inledningsvis min allmänna uppfattning om hur allvarliga problemen med farliga hundar är. Sedan beskrivs ett antal möjliga orsaker till att hundar kan vara farliga. Avsikten är inte att ge en heltäckande och detaljerad redogörelse för alla de mekanismer som styr och orsakar hundars "farlighet", utan mer att visa att farliga hundar är ett mångfacetterat problem. Därefter tas olika typer av farliga hund- och hundägarkonstellationer upp, vad som är karaktäristiskt för respektive grupp och problemets omfattning och orsaker. Resonemangen i detta avsnitt baserar jag dels på den statistik som presenteras i bilaga 3, dels på intervjuer, konferenser med mera som Hundansvarsutredningen arrangerat och på andra uppgifter som utredningen tagit del av.

Beroende på vem man frågar kan man få olika förslag på vad en farlig hund är. För en hundrädd person kan kanske stora hundar upplevas som farliga och för en person med kraftig pälsdjursallergi är alla hundar farliga i vissa sammanhang. De flesta människor associerar nog ändå en "farlig hund" med en hund som av någon orsak har en stor benägenhet att bitas. Regeringen ger i Hundansvarsutredningens kommittédirektiv följande definition: "Hundar som angriper och skadar människor eller djur kallas här farliga hundar. Även hundar som kan utgöra stor risk avses. Dock inte hundar i normal tjänsteutövning." Denna definition är inte utan brister; hur stor är till exempel en "stor risk"? Den fyller ändå sin funktion tillräckligt väl för att kunna användas som utgångspunkt för resonemangen i detta avsnitt.

2.3.1 Allmänt om problemets omfattning

Totalt sett, bedömt utifrån tillgänglig statistik, anser jag inte att problem med farliga hundar har den stora omfattning och är så allvarliga som man lätt får intryck av utifrån den allmänna debatten på detta område. I bilaga 3 har jag samlat en del statistik som sammantaget ger en uppfattning om problemens omfattning och karaktär. Statistiken tyder på att 5 000–6 000 människor söker vård vid akutmottagning till följd av hundbett varje år. Detta är ungefär dubbelt så många som de som söker akutvård för bett eller klösning av katt men i samma storleksordning som de som söker akutvård för bett eller spark av häst. Av de hundbitna fordrar 2–3 procent

slutenvård. Av alla som vårdas inskrivna på sjukhus (slutenvård) till följd av olycksfall är det ungefär en av femhundra som vårdas på grund av att de blivit bitna eller angripna av hundar. Den övervägande majoriteten av alla hundbettsskador tycks orsakas av de hundbitnas egna hundar eller av andra väl bekanta hundar, ofta i samband med att den som blivit hundbiten försökt sära på ett hundslagsmål (vanligen mellan de egna hundarna eller den egna hunden och en annan bekant hund). Situationer där en person blir biten av en för honom eller henne okänd hund utan föregående kontakt mellan offret och hunden tycks vara mycket ovanliga.

Det är av flera orsaker svårt att jämföra dessa uppgifter med utländsk statistik. De jämförelser jag gjort tyder emellertid på att risken att bli hundbiten i de flesta av de jämförda länderna (Danmark, Holland, Storbritannien och Grekland) är betydligt större än i Sverige. När det gäller hundbett som leder till dödsfall tycks skillnaden vara ännu större mellan Sverige och andra länder. En annan omständighet som verkar göra Sverige speciellt är att det är relativt ovanligt i Sverige att bli biten av en okänd hund. Den svenska sjukvårdsstatistiken för åren 1998–2001 tyder på att antalet hundbitna människor varit ganska konstant under denna period. Tyvärr finns det ingen statistik som kan användas för att bedöma hur vanligt det var med hundangrepp före år 1998. Eventuellt kan dödsfallsstatistiken, som sträcker sig tillbaka till år 1969, anses tyda på att det inte skett några markanta förändringar beträffande förekomsten av farliga hundar under den senaste trettioårsperioden. För hundar som vårdats för hundbett finns statistik som tyder på att denna typ av skador legat på en relativt jämn nivå sedan år 1995.

Antalet polisanmälningar där anmälan avsåg en hund som angripit människa, djur eller annan egendom var år 2001 drygt tolvhundra. Dessa utgjorde ungefär en promille av samtliga anmälningar om brott under samma år.

Även om problemen totalt sett alltså inte kan sägas vara omfattande sett över hela landet, så finns det ändå företeelser som är oacceptabla och som det är viktigt att man kommer till rätta med. Att det är viktigt beror inte minst på att de skapar en osäkerhet och rädsla hos många medborgare. Även om denna rädsla ofta inte är befogad sett till hur stor den reella risken är för att bli attackerad och skadad av en hund, måste den tas på allvar. Jag skulle alltså vilja hävda att problemen med farliga hundar inte bara är ett fysiskt problem, nämligen att människor och andra djur skadas, utan också ett psykiskt problem; människor är rädda för hundar trots att risken

för att råka ut för skador orsakade av hundangrepp får anses som mycket liten. Om man kunde reducera de allvarligaste avarterna inom hundhållningen och dessutom ge människor en tilltro till att myndigheterna kan hantera farliga hundar när situationer med sådana uppstår, är det min tro att problemet som helhet skulle minska avsevärt.

En annan aspekt, som inte syns i statistiken, är att problemen lokalt kan vara betydligt allvarligare. Inte minst olika kommuners och bostadsföretags försök att införa mycket långtgående restriktioner mot aggressiva hundar vittnar om detta. Bland andra har flera bostadsföretag och representanter för polisen uppgivit att detta är förhållandet; på de flesta håll i landet finns mycket små problem med farliga hundar, men på vissa platser, till exempel i en del av en kommun eller i ett bostadsområde, kan problemen bli så allvarliga att de inte kan eller bör accepteras av omgivningen.

2.3.2 En hund kan vara farlig av många olika orsaker

Hunden är i grunden ett rovdjur, vilket innebär att i princip alla hundar kan vara farliga. Detta är viktigt att ha klart för sig; vi kommer inte att kunna skapa ett samhälle där vi håller hundar men inte har några hundbetskador. Det finns en mängd olika faktorer som har betydelse för vilket beteende en hund visar i en given situation. Som exempel på sådana faktorer kan nämnas kön, storlek, ägare, rang, hälsostatus, grad av socialisering till människor och andra hundar, jaktinstinkt, rädsla, erfarenheter och så vidare. En hund kan däremot aldrig själv påverka hur farlig den är. Med lite god vilja kan dessa faktorer hänföras till någon av kategorierna ärftliga egenskaper, förvärvade egenskaper eller hållande. Med ärftliga egenskaper avses mentala och fysiska egenskaper som hunden fått i arv, med förvärvade egenskaper sådant som den lärt sig/drabbats av/erfarit under sin levnad och med hållande vilken miljö hunden lever i och vilken inställning hundens ägare har till hunden och omgivningen. Beteendegenskaper är genetiskt sett kvantitativa, vilket innebär att många gener tillsammans med miljöeffekter avgör hur egenskapen manifesteras hos den enskilda individen. Detta i sin tur betyder att det inte är möjligt att tydligt skilja till exempel aggressiva och icke aggressiva hundar åt; hunden är mer eller mindre aggressiv i olika situationer. Samma sak gäller för rädsor, dominansbeteenden och så vidare. Det betyder också att man egentligen inte kan dela upp

tänkbara orsaker till varför hundar är farliga i en genetisk komponent respektive en miljökomponent. De tre kategorierna – ärftliga och förvärvade egenskaper samt hållande – beror alltså av och påverkar varandra på olika sätt. Det är därför inte möjligt att betrakta dem som skilda storheter, men i avsikt att göra det fortsatta resonemanget tydligt behandlas de inledningsvis under var sin rubrik.

Ärftliga egenskaper

Det är människan som, genom det sätt hon bedriver avel, i mycket stor utsträckning bestämmer hur våra hundar fungerar. Vi kan inte förändra hunden hur mycket som helst, men vi kan påtagligt förstärka eller försvaga olika beteendemönster. Vare sig det handlar om vallhunden med dess utpräglade förmåga att samla ihop och hålla samman till exempel en flock får, herdehunden som försvarar samma flock mot rovdjur eller kamphunden som slåss i timmar med en annan hund, så finns de egenskaper som gör detta möjligt även hos andra hundtyper och hos hundens anfader vargen. Skillnaden är att man genom selektiv avel förändrat hur frekvent och med vilken intensitet olika beteendemönster förekommer i olika situationer. Men inget helt nytt har lagts till, lika lite som något helt tagits bort. En förändring i en hundpopulation av hundarnas ärftliga egenskaper kan antingen vara en medveten strategi av uppfödarna, eller så kan den bero på att man i aveln inte tar hänsyn till egenskaperna i fråga (alternativt inte klarar av att motverka en förändring).

Det anses att olika typer av rädslor är av stor betydelse för en hunds "genetiskt betingade farlighet". Ju osäkrare och räddare en hund är till sin läggning, desto oftare riskerar den att hamna i situationer som den inte kan hantera på ett balanserat sätt. Om den då har en benägenhet, ärftlig eller inlärdd, att lösa sådana som den uppfattar besvärliga situationer med aggressivitet, ökar risken för att den kommer att orsaka skador. I princip alla hundar är beredda att ta till aggressivitet i extrema situationer, men detta utgör inget problem så länge de inte uppfattar "fel" situationer som extrema.

Även en stor benägenhet att bli aggressiv i situationer där rädsla inte behöver vara den utlösande faktorn innebär naturligtvis att hunden kan vara farlig. Exempel på faktorer som kan utlösa ett aggressivt beteende är smärta, försvar av en för hunden viktig resurs,

till exempel matskålen, soffan eller en leksak, att hunden upplever ett hot eller oklara dominansförhållanden.

Hundar kan också bitas utan att vara vare sig aggressiva eller rädda. Det kan till exempel handla om en hund hos vilken jaktbeteendet utlöses av en katt, ett lekande barn eller en annan hund.

Vilka fysiska egenskaper som har störst betydelse för en hunds förmåga att orsaka skador säger sig egentligen självt. Ju större, muskulösare och uthålligare en hund är, desto större förmåga har den att orsaka skador. För några år sedan var det inte ovanligt att pitbull tillskrevs en mycket originell egenskap som skulle göra den extra farlig, nämligen att käkarna hade en anatomisk konstruktion som gjorde att de gick i "baklås" då hunden bitit sig fast i något. För 50 år sedan kunde man för övrigt få höra samma sak om boxer och säkert har även andra raser omgetts av denna myt. Detta är nämligen inte sant. Utan tvekan kan olika raser, och olika individer inom en ras, bita olika hårt och vara mer eller mindre benägna att släppa taget om något de bitit fast i. Men detta beror förutom på storlek och styrka på mentala egenskaper, inte på att käken fastnar i slutet läge.

Förvärvade egenskaper

Människan kan, genom hur hon påverkar en från början ofarlig hund, på olika sätt göra den farlig; ett farligt beteendemönster kan *läras* in, antingen medvetet eller omedvetet. Praktiskt taget alla hundar som är tillräckligt stora kan bli farliga. Omvänt kan många av de hundar som besitter mentala egenskaper som gör dem "farliga" utvecklas till relativt ofarliga djur om de tas om hand av ansvarsfulla och kunniga ägare. Givetvis kan även en hund som "lärts att vara farlig" ofta "läras att bli ofarlig" igen. Olika sätt att medvetet bygga upp farliga egenskaper hos en hund kan vara skydds- (till exempel polishundar) och vakthundsträning. Så länge detta görs av kunniga och ansvarstagande ägare behöver det på intet sätt resultera i problem, men om en skydds- eller vaktutbildad hund hamnar i orätta händer kan det bli farligt. Då ett farligt beteende omedvetet lärs in handlar det ofta om att hunden i olika situationer "testar" med ett beteende som ägaren genom att antingen inte göra något alls, alternativt agera aktivt men fel, indirekt eller direkt uppmuntrar. Det kan handla om hunden som prövar att använda aggressivitet för att slippa lämna soffan, eller hunden som tycker att mötande

hundar på rastrundan är otäcka och därför försöker skrämman dem. Om inte föraren träder in i sådana situationer och agerar på ett riktigt sätt är risken uppenbar att en inlärning sker av att aggressivitet löser situationen. Nästa gång en liknande händelse inträffar tar hunden förmodligen till detta beteende snabbare och med större intensitet än tidigare och så vidare. Dessutom ökar risken för att hunden skall prova detta agerande även i helt andra situationer.

För att en hund i sitt framtida liv skall fungera väl i samhället är det viktigt att den under de tre första månaderna av sitt liv socialiseras till människor och hundar. Det är inte så att en bristfälligt socialiserad hund per automatik är farlig, men under förutsättningen "allt annat lika" är den sannolikt farligare än den hade varit om den socialiserats på ett tillfredsställande sätt.

En hunds hälsostatus kan påverka hur gärna den går till angrepp. En vanligtvis snäll hund kanske biter matte när hon skall göra rent hundens öron, trots att detta aldrig varit några problem tidigare; orsaken kan vara att hunden har ont i öronen på grund av en öroninflammation. Hundar som utvecklar psykiska störningar, eller har sådana medfött, anses vara mycket ovanligt. Men i de fall det ändå förekommer kan det naturligtvis yttra sig som att hunden blir exempelvis opålitlig eller onormalt aggressiv.

Hållande

Hur hunden hålls av sin ägare är av avgörande betydelse för hur farlig den är. Nyckelorden är *kunskap*, såväl om hundar som om samhällets krav till exempel i form av lagstiftning, och *ansvar*, dels gentemot hunden och dess behov och dels gentemot omgivningen. Oavsett om och varför en hund har egenskaper som gör den mer eller mindre farlig, blir den enskilda hunden inte farlig för omgivningen förrän tillsynen över den eftersätts.

Bristande ansvar och kunskap om hundar och deras behov kan yttra sig genom att hunden bibringas mindre lyckade lärdomar och erfarenheter enligt tidigare resonemang. Det kan givetvis också bli problem om hunden *inte* får lära sig vissa saker.

Tillsynen över en hund kan vara mer eller mindre dålig. Dels finns det hundägare, som på grund av okunskap och/eller bristande hänsyn inte har tillräcklig kontroll över sin hund men som ändå inte har för avsikt att hunden skall orsaka besvär för omgivningen. Dels

finns det de som fullt medvetet låter sina hundar skrämma eller skada andra människor eller djur.

Ett vanligt hundhållningsproblem är att föraren inte besitter ett ledarskap över sin hund. En förutsättning för att en stor hund, speciellt en sådan som har "farliga" mentala egenskaper enligt tidigare resonemang, skall kunna betraktas som ofarlig är att föraren har tillräcklig kontroll över den. Detta är viktigt för att förhindra att hunden betar sig på ett oönskat sätt och för att oönskade beteenden skall kunna brytas. Sådan kontroll kan uppnås genom att ägaren begränsar hundens rent fysiska möjligheter att orsaka problem, till exempel genom att alltid hålla den kopplad. Precis som en osocialiserad hund är "farligare" än en socialiserad, är det icke desto mindre självfallet så, att om det inte är föraren som bestämmer i förhållande till sin hund så ökar risken för att hunden skall orsaka skador under förutsättningen "allt annat lika".

Ett annat fenomen, som inte bara kan läggas de enskilda hundägarna till last, är att dagens svenska samhälle i flera avseenden inte är anpassat till hundens grundläggande behov, något som kan leda till problem. Till exempel är hunden en mycket social varelse med ett stort behov av att leva tillsammans med sin flock, det vill säga ägaren med familj. Det är inte ovanligt att detta behov blir satt på undantag genom att hunden tvingas vara ensam långa perioder, ibland till och med hela arbetsdagar flera dagar i veckan. Hunden är av allergi- och hygienskäl ofta inte välkommen i affärer, på restauranger och så vidare, vilket medför ytterligare isolering från flocken. Ett annat exempel är att det i Sverige är vanligt att hundar måste hållas kopplade; för många hundar medför det hinder och den styrning av deras interaktion med sin omgivning som kopplet utgör sannolikt en stor frustration. Vidare är hunden gjord för att jaga. Denna jaktlust kan och bör, för att hunden skall må bra, tillfredsställas genom att man på olika sätt låter den få såväl fysisk som mental stimulans. För en hund som ständigt är kopplad blir detta än viktigare. Problemet är att många hundägare helt enkelt inte hinner med detta. Det finns många fler exempel på hur hundens och samhällets behov krockar och resultatet blir att många hundar mår dåligt. Detta innebär dels ett djurskyddsproblem, dels att vissa hundar inte kan hantera sin livssituation vilket yttrar sig som "problembeteenden" av olika slag. Ett sådant problembeteende kan vara just att hunden bits.

2.3.3 Olika typer av farliga hundar och hundägare

Hundar som används som vapen

Det förekommer att hundar används som vapen, till exempel då ägaren hotar eller misshandlar någon, eller då ägaren använder sin hund för att störa arbetet för polisens hundar. Enligt flera poliser som jag varit i kontakt med är hundar som används som vapen en företeelse som har ökat i omfattning under de senaste åren. Jag anser att det är allvarligt för det första att detta över huvud taget förekommer, för det andra att det ökar i omfattning. Vid Hundansvarsutredningens konferens om problem med hundar den 11 september 2002 kunde deltagande poliser meddela att det under de senaste åren börjat ske en förändring av vilka raser som förekommer i kriminella sammanhang. Tidigare var det framför allt hundar av kamphundsras som användes som vapen, men det har nu blivit allt vanligare med helt andra raser, till exempel rottweiler, eller med korsningar mellan exempelvis kamphunds- och vakthundsraser.

Orsaken till att hundar används som vapen kan inte förklaras på annat sätt än att det finns människor vars avsikt är att utnyttja sina hundar på ett kriminellt sätt. Självfallet har den enskilda hundens storlek och mentala egenskaper betydelse för hur farlig den blir i händerna på en sådan ägare, men dessa faktorer måste ändå i dessa situationer anses vara av underordnad betydelse.

Kamphundar och hundar av kamphundsras

En stor del av debatten rörande farliga hundar har kommit att fokuseras på så kallade kamphundar i allmänhet och på pitbull i synnerhet. Det är därför motiverat att beskriva dessa företeelser förhållandevis noggrant. Kamphundar beskrivs i detta stycke, pitbull under en egen rubrik.

I detta betänkande tillämpar jag följande definitioner: En kamphund är en hund, oavsett ras, som har tränats eller tränas med syftet att den skall bli framgångsrik vid slagsmål med andra hundar. Med en hund av kamphundsras avses en hund tillhörande någon av de raser till vilka kamphundar historiskt hört. Exempel på sådana raser är bullterier, amerikansk staffordshire terrier, tosa inu, bulldogg, amerikansk pitbullterrier (pitbull) och staffordshire bullterrier.

Under de senaste tio åren har ett fenomen som vi tidigare varit förskonade från fått fäste i Sverige, nämligen organiserade hund-

slagsmål. De hundar som ägs av auktoriteterna inom denna verksamhet, de renodlade kamphundarna, ställer sällan eller aldrig till med några problem för vanliga medborgare, men är däremot en del av ett allvarligt djurskyddsproblem. De problem som syns, och som vi kan läsa om i tidningarna, uppstår i stället bland personer som har dessa auktoriteter som förebilder eller bland personer som för att bättra på sin image eller för att de vill ha ett vapen skaffar en hund med rykte om sig att vara farlig. Ofta handlar det om en kombination av allt detta. Dessa personer skaffar alltså egna hundar, ofta "pitbulliknande", och vissa av dem tränar sina hundar bland annat genom att hålla dem under medvetet bristfällig tillsyn, detta med avsikten att hundarna på egen hand skall lära sig slåss med andra hundar. Andra använder hundarna som vapen eller låter dem gå träningsmatcher, så kallade rullningar, mot andra hundar. Som en följd av denna utveckling har det rykte som skapades kring dessa hundar då de först började omtalas i media, med epitet som "mördarhundar", "tidsinställda bomber" med mera, förstärkts ytterligare, vilket medfört att de blivit än mer attraktiva och så vidare.

Omfattningen på den renodlade kamphundsverksamheten är svår att uppskatta eftersom verksamheten är mycket sluten och därmed svårspanad för polisen. Den allmänna meningen bland de poliser, djurskyddsinspektörer och andra som har intresserat sig för denna företeelse är ändå att omfattningen är ganska begränsad. Eftersom det är ett djurskyddsproblem faller det utanför de frågor som jag har regeringens uppdrag att utreda.

Enligt två rapporter från polisen, den ena från polismyndigheten i Västra Götaland (U 85-99) och den andra från polismyndigheten i Stockholms län (rapport 25:1999) karaktäriseras den grupp av olämpliga hundägare som orsakar problem genom att använda hundarna i samband med hot, rån, misshandel och genom att låta hundarna skada andra hundar, av att ägarna ofta är tungt kriminellt belastade yngre män. Även ett flertal bostadsföretag bekräftar detta. I grunden är det med andra ord ett socialt problem. Geografiskt är problemen med hundar av kamphundsras framför allt koncentrerade till socialt utsatta områden i storstadsregionerna.

Problemen med hundar av kamphundsras uppstod i Sverige under första halvan av 1990-talet och eskalerade sedan under hela detta decennium. Under hela perioden var problemen störst i Västsverige, tätt följt av Stockholms- och Malmöregionen. År 2000 kunde man vid polismyndigheten i Västra Götaland konstatera att ökningen avstannat; år 1998 skedde 25 polisanmälningar som rörde fall där

hundar av kamphundsras angripit en människa eller ett annat djur, år 1999 gjordes 69 anmälningar och år 2000 55 stycken (Underrettelserrapport 95-00). Vid Hundansvarsutredningens konferens om problem med hundar den 11 september 2002 berättade deltagande poliser att man sett en fortsatt tydlig minskning av dessa problem. Vid en hearing som Hundansvarsutredningen höll med företrädare för Rikskriminalpolisens polishundtjänst och Polismyndigheten i Stockholms län den 18 september meddelades att motsvarande problem i Stockholmsregionen kulminerade under år 2001. År 2002 hade dittills varit mycket lugnt i detta avseende. Det finns farhågor om att även om problemen minskat runt storstäderna, så har de inte minskat totalt sett i landet, vilket alltså skulle innebära att de endast har flyttat. Det finns dock ingen statistik som vare sig stödjer eller motsäger dessa farhågor.

Hundar av kamphundsras kan i sig själva inte utpekas som särskilt farliga. Nästan samtliga intresseorganisationer, myndigheter, hundexperter och privatpersoner som Hundansvarsutredningen varit i kontakt med menar att det rykte hundar av kamphundsras, framför allt pitbull, fått istället beror på att de dragit till sig olämpliga ägare. Bland annat två rapporter från polisen, den ena från polismyndigheten i Västra Götaland (U 85-99) och den andra från polismyndigheten i Stockholms län (rapport 25:1999), drar denna slutsats. Ett vanligt sätt att exemplifiera att det inte är hundarna i sig som är farliga, är genom att hänvisa till schäfern: För 20 år sedan hade denna ras rykte om sig att vara verkligt farlig. I dag är det få som skulle ställa upp på detta omdöme. Detta beror inte på att rasen förändrats, utan på att de olämpliga hundägare som för 20 år sedan skaffade schäfer och satte skräck i sin omgivning i dag inte håller denna ras i samma utsträckning. I detta sammanhang är det också viktigt att påpeka att precis som inte alla schäferägare för 20 år sedan var olämpliga är inte heller alla ägare till hundar av kamphundsras olämpliga i dag.

Avslutningsvis kan det vara på sin plats att reda ut begreppen något kring företeelsen kamphundar och egenskapen kamplust. Ordet *kamp* i kamphund syftar på att hundarna *kämpar* mot varandra. Det faktum att hundar som används i organiserade hundslagsmål kallas just kamphundar har medfört att egenskapen kamplust kommit att uppfattas som något negativt. Egenskapen kamplust delas in i social kamplust och jaktkamplust. En hunds sociala kamplust är, enkelt uttryckt, ett mått på hur gärna den *utan inslag av aggressivitet* ställer upp på lek av något slag och hur gärna den

engagerar sig i denna lek. Jaktkamplusten beskriver, även detta för-
enklat uttryckt, hundens intresse av att springa efter och gripa ett
litet byte (det vill säga ett föremål av något slag, till exempel en
trasa) och sedan engagera sig i detta byte. Alla hundar har dessa
egenskaper, och i många sammanhang vill man ha hundar med
ganska stor kamplust. Till exempel då man dresserar en narkotika-
hund är kamplusten en mycket viktig egenskap som dressören
utnyttjar för att motivera hunden att söka. Att en hund har stor
kamplust är alltså inte något negativt i sig.

Pitbull

Dagens pitbull har utvecklats ur de hundar av "bulldogg-typ" som i
hundratals år funnits i Europa. Dessa användes ursprungligen i
samband med jakt (catch dogs) och vid boskapsskötsel. Det man
drog nytta av var hundens förmåga att bita sig fast och behålla sitt
grepp för att på så vis kontrollera djuret. Tjurhetsning blev med
tiden en folksport som dock förbjöds i England år 1835. Tjurhets-
ning ersattes då av andra "tävlingar" mellan hundar och andra djur.
Med tiden blev organiserade slagsmål mellan hundar mest populärt,
men så småningom förbjöds även dessa i England. Hundtypen
avlades fortsättningsvis utifrån exteriöra egenskaper, och år 1936
registrerades den av The Kennel Club i England som staffordshire
bullterrier. I USA däremot, dit denna typ av hundar kommit till-
sammans med engelska och irländska immigranter under 1800-
talet, förbjöds organiserade hundslagsmål långt senare än i England.
År 1898 godkändes hunden som american pitbullterrier (pitbull) av
United Kennel Club (UKC) i Amerika och man fortsatte att avla
hunden med goda hundkampsegenskaper som främsta avelsmål.
År 1936 registrerade American Kennel Club (AKC) pitbull som
staffordshire terrier, och denna gren avlades fortsättningsvis fram-
för allt för utställningsändamål. År 1972 ändrade American Kennel
Club namnet på staffordshire terrier till american staffordshire
terrier (amstaff). Amstaff och pitbull är med andra ord i princip två
varianter av samma ras, vilket innebär att det är mycket svårt även
för experter att skilja dem åt. Svenska Kennelklubben registrerar i
dag amstaff och staffordshire bullterrier (och bulldogg), men inte
pitbull. Ett av skälen till att SKK inte registrerar pitbull uppges vara
att den inte godkänns av Fédération Cynologique Internationale

(FCI), vilket gör det svårt för SKK, som är en FCI-ansluten organisation, att göra det.

Beträffande pitbullens mentala egenskaper, där "farligheten" ofta stått i fokus, hävdar förespråkare för rasen ofta att hunden i sig inte är farlig för människor, utan att det är ägaren som gör den farlig, det vill säga att det handlar om ett ägarproblem, inte ett hund- eller rasproblem. Detta är något som de flesta insatta bedömare håller med om. Erfarna mentalbeskrivare som testat ett antal pitbull uppger till exempel att dessa hundar i allmänhet är mycket stabila och trevliga.

Alla hundraser har vissa rasspecifika egenskaper. Pitbull brukar förknippas med begreppet "gameness", vilket betyder ungefär "förmåga att inte ge upp, oavsett hur dåliga oddsen är". Hos pitbull har man i aveln starkt premierat hundar med mycket gameness. Detta är en egenskap som kan vara både bra och dålig, allt beroende på situationen. Hos alla arbetande hundar är de med stor gameness att föredra framför de med liten. Däremot används bland "vanliga" arbetande hundar inte detta begrepp för att beskriva denna egenskap. Om en hund med stor gameness däremot utnyttjas i mindre lämpliga sammanhang, exempelvis hundslagsmål, innebär detta att den har förmåga att orsaka mer skada än en hund med liten gameness har. Vidare tycks pitbull skilja sig gentemot andra raser genom dess relativa okänslighet för smärta. Detta hänger förmodligen delvis samman med egenskapen gameness ("det gör visserligen ont, men det bryr jag mig inte om", ungefär) men man kan även tänka sig andra bidragande orsaker, till exempel kraftiga endorfinpåslag i hetsiga situationer, något som skulle kunna ha en bedövande effekt. Vissa experter menar att det finns en annan egenskap som skulle göra pitbull speciell, nämligen att dess kommunikationsförmåga med andra hundar i viss mån är underutvecklad. En mycket viktig funktion för hundens signalsystem för kommunikation med artfränder, är att slagsmål skall kunna undvikas. Hunden är ett flockdjur, och om flocken skall fungera effektivt måste individerna i densamma vara friska och starka; hög frekvens av slagsmål med skador som följd gynnar inte flockens eller individens överlevnadschanser. För att göra pitbull till en effektiv kamphund ska man därför genom selektiv avel ha strävat efter att försvaga dess kommunikativa förmåga, dels genom att avla på hundar som är mindre mottagliga för andra hundars signaler, dels genom att avla på hundar som själva är otydliga i sina signaler. Andra experter

menar att pitbull inte skiljer sig i sin kommunikativa förmåga jämfört med till exempel de flesta bruksraser.

I motsats till vad många tror, är pitbull i allmänhet inte speciellt aggressiv, det vill säga den har en ganska liten benägenhet att bli arg. Faktum är att den är relativt beskedlig i detta avseende. Detta framgår dels vid traditionella mentaltester, men även då hunden slåss med andra hundar; då två pitbull slåss finns förvånansvärt lite ilska med i bilden. Det finns två skäl till att man velat begränsa pitbullens tendenser att bli arg. Det första är att en hund som slåss i ilska snabbt blir utmattad och därmed en enklare motståndare för den andra hunden. Det andra kommer sig av det sätt på vilket verksamheten kring organiserade hundslagsmål sett ut: I "piten", det vill säga ringen/gropen där hundarna slogs, handhades hundarna av för dem okända "handlers". För att dessa skulle kunna bryta slagsmålet, något som sker flera gånger under en match, fick hundarna inte ha några tendenser till att bita människor. De hundar som visade sådana tendenser gallrades bort och förde därmed inte dessa anlag vidare.

Det går inte att säga hur många renrasiga pitbull det finns i Sverige i dag. Uppgifterna varierar mellan några hundra och ett par tusen. Med renrasig avses här en hund som är registrerad i UKC eller American Dog Breeders Association, vilka är de stambokförande organisationer som är störst vad gäller pitbull och av entusiasterna anses som mest seriösa. Antalet "pitbullliknande" hundar, det vill säga blandraser där pitbull ibland ingår, brukar uppskattas till mellan 3 000 och 5 000, men även detta är mycket osäkra siffror. Antalet amstaff i Sverige uppskattas av Svenska AmStaff Klubben till drygt 600 stycken.

Bruks- och tjänstehundar

Det förekommer att delar av bruks- och tjänstehundsverksamheten ifrågasätts med argumentet att man skapar farliga hundar. Med en brukshund avses här en hund som tränas i någon av tävlingsgrenarna spår, sök, skyddsarbete eller rapport. Med en tjänstehund avses en hund som gör någon form av samhällstjänst, såsom ledarhundar, polishundar eller ammunitionssökande hundar. I första hand är det, både bland bruks- och tjänstehundar, de skyddstränade hundarna som ifrågasätts. En skyddshund är en hund som tränats att, under kontrollerade former, angripa människor. Exempel på tjänstehundar

med sådan utbildning är polis- och vaktarhundar. Det kan finnas olika skäl till att man väljer att skyddsdressera sin hund. Under den tidigare rubriken "hundar som används som vapen" har jag beskrivit den grupp som jag menar orsakar problem. Jag har däremot inte lyckats finna några uppgifter som tyder på att skyddstränade bruks- eller tjänstehundar skulle utgöra några problem. Jag kan därför inte se några skäl till att det bör införas specialbestämmelser på detta område.

Bland tjänstehundarna finns ytterligare en kategori som bör nämnas, nämligen ensamarbetande hundar. Dessa benämns även vakt-, larm- eller stakethundar. Skillnaderna mellan de hundar som sorterar under respektive benämning definieras på olika sätt av olika personer. Gemensamt är dock att det handlar om hundar som arbetar med att utan förare bevaka ett område. Tidigare höll Försvarsmakten vakthundar, men detta har upphört. I Sverige är det ovanligt att privatpersoner håller hundar primärt som vakthundar. Jag har inte heller funnit några uppgifter som tyder på att "familjevakthundar" utgör ett problemområde. Däremot har jag tagit del av uppgifter som säger att det finns vissa problem med de ensamarbetande hundarna (det vill säga vakt-/larm-/stakethundarna). I en skrivelse till Jordbruksdepartementet från ett företag som hyr ut larmhundar till andra företag pekas på en rad problem inom branschen med ensamarbetande hundar. Bland annat hävdas det att många aktörer bedriver sin verksamhet utan att betala skatt och att flera dessutom är kriminellt belastade. Vidare, menar man, far hundarna ofta illa och behandlas dessutom på ett sätt som gör dem så farliga att de är att betrakta som en samhällsrisk. Som lösning på dessa problem efterlyser man att denna verksamhet skall bli tillståndspliktig. Bakgrunden till de problem som beskrivs är att auktoriserade bevakningsföretag inte får använda sig av denna typ av hundar. Detta i kombination med att tillhandahållande av ensamarbetande hundar inte bedömts falla inom ramen för bevakningsverksamhet, har inneburit att en marknad öppnats för aktörer som specialiserat sig på att hyra ut sådana. Denna bransch är i det närmaste i total avsaknad av reglerande specialbestämmelser, något som har inneburit att utrymme skapats för oseriösa vakthundsutvecklare. Jag har inte undersökt vidare hur stor denna bransch är, om det är vanligt med vakthundsföretag som inte tar sitt ansvar eller hur mycket skador dessa hundar orsakar. Jag nöjer mig med att konstatera att vare sig denna bransch innehåller reella problem eller potentiella problem, så är den i behov av regleringar.

Sällskapshundar

Bland de helt vanliga sällskapshundarna återfinns utan tvekan de flesta angreppen av hundar på människor eller andra djur. Som uppgifterna från svensk sjukvård visar (redovisas i bilaga 3) är det nästan alltid hundägaren själv, dess familj eller en bekant till honom eller henne som blir biten. Detta är antagligen förklaringen till att sällskapshundar rent allmänt inte uppfattas som farliga; eftersom det oftast är hundägaren själv som blir biten upplever han eller hon sannolikt att problemet kan kontrolleras och hanteras. Det de flesta upplever som skrämmande är risken att bli oprovocerat attackerad av en okänd hund. Ett annat skäl till att sällskapshundar inte upplevs som ett problem i detta avseende är självfallet att risken att en sällskapshund skall angripa någon generellt är betydligt mindre än att en hund som används som vapen skall göra det. Att sällskapshundar ändå står för de flesta betten beror på att nästan alla svenska hundar hör till denna grupp.

Orsakerna till att "vanliga hundar" ibland angriper och skadar människor eller andra djur kan vara i stort sett vilka som helst. Inte minst tycks ren otur vara ganska vanligt. Att det sker är dessutom något vi aldrig kommer att helt kunna komma ifrån. Olika hundorganisationer och personer som arbetar med problemhundar pekar dock ofta på ett antal orsaker som bedöms ha större betydelse än andra. Det som allmänt brukar anföras som det viktigaste skälet, är att många hundägare saknar tillräckliga kunskaper om hundar och hundhållning. Det kan gälla allt från vilken typ av hund som passar just den hundägarens livssituation till vilken miljö man måste kunna erbjuda hunden, eller hur man måste uppfostra hunden för att den skall fungera bra i samhället. Många hundägare saknar med andra ord de rätta förutsättningarna att erbjuda sina hundar ett bra liv, något som kan få olika problembeteenden som följd. Ett annat skäl till att det ibland blir problem uppges vara att vissa uppfödare inte tar sitt ansvar. Det kan handla om att man använder olämpliga hundar i avel, att man inte socialiserar valparna tillräckligt eller att man inte är tillräckligt omsorgsfull i fråga om vilka människor man säljer valparna till.

Hundägare med extremt dålig hundhållning

Det finns också en grupp hundägare som inte har kriminella syften med sitt hundäggande, men som inte heller kan hänföras till de vanliga sällskapshundägare som av någon orsak inte klarar av att hålla sina hundar på ett godtagbart sätt. Eftersom det finns så pass genomgående brister i dessa hundäggares tillsyn över sina hundar, har jag valt att kalla detta för extremt dålig hundhållning.

Denna grupp är mycket svår att få grepp om, både vad gäller omfattning och orsaker. Ofta, men inte alltid, tycks det finnas olika typer av missbruk, brottslighet och/eller psykisk sjukdom i bakgrunden. De hundar som lever i dessa miljöer är många gånger att betrakta som farliga, dels då tillsynen ofta är mycket eftersatt, dels då de genom den miljö de är tvingade att leva i ofta utvecklar olika rädsle- och aggressivitetmönster som kan göra dem mycket obehagliga att hantera, framför allt för utomstående. Sådana hundars livssituation innebär med andra ord även ett klart djurskyddsproblem.

Det är många gånger svårt för myndigheterna att gripa in i situationer där hundar upplevs som farliga men ingen tydlig incident inträffat. Denna typ av hundar och hundägare tillåts därför ofta att under långa tider hålla till exempel ett bostadsområde i ständig rädsla för vad alla "vet" förr eller senare kommer att inträffa, nämligen att hunden attackerar och skadar någon. Detta är därför ett problem som det är mycket angeläget att försöka lösa.

2.3.4 Slutsats

Farliga konstellationer av hundar och hundägare ser ut på mycket olika sätt och beror på vitt skilda orsaker. För att det skall vara möjligt att komma till rätta med de problem med farliga hundar/hundägare som finns, är det av största vikt att de åtgärder som vidtas träffar rätt. För att träffa rätt måste man veta vad man skall sikta på. Det skulle dock bli ohanterligt om man försökte skapa bestämmelser för var och en av de olika problemsituationer som beskrivits i det föregående stycket. Särskilt som det utan tvekan finns många fler varianter på farliga hundar/hundägare än de jag pekat på. Jag vill därför peka på tre grupper som kräver sinsemellan delvis olika åtgärdspaket. I den första gruppen ingår hundar som av sina ägare används i kriminella syften. Hit hör, oavsett ras, kamphundar och

hundar som används som vapen. I den andra gruppen ingår de hundar som av sina ägare hålls under extremt dålig tillsyn. Hit hör alla sådana hundar, vare sig det är fråga om hundar av kamphundsras eller hundar av andra raser. I den tredje gruppen ingår de hundar som av sina ägare hålls under bristande tillsyn. Hit hör alla hundar som orsakar skador eller som löper stor risk att göra det, men som inte kan placeras i någon av de två första grupperna.

De flesta hundbetten orsakas av hundar tillhörande den tredje gruppen. Likaväl anser jag, som antytts tidigare, att de två första grupperna är de som är mest angelägna att komma åt. Det är i stor utsträckning dessa grupper som ligger bakom att många människor är rädda för hundar. Det är också dessa grupper som förstör mest för de hundägare som sköter sig genom att de ger vissa raser eller, i en eventuell förlängning, hundar i allmänhet oförtjänt dåligt rykte. Slutligen är det, per definition, i dessa grupper som de allvarligaste missförhållandena finns, något som i många av de enskilda fallen torde medföra de allvarligaste skadorna på de människor eller djur som blir attackerade och det största lidandet för hundarna själva.

3 Förslag till ny lag om tillsyn över hundar och katter

3.1 Förslag

En ny lag om tillsyn över hundar och katter skall ersätta den nu gällande lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter. Den nya lagen skall syfta till att minimera skador eller avsevärda olägenheter för omgivningen som hundar kan orsaka om de hålls under bristande tillsyn. Lagen (2000:537) om märkning och registrering av hundar har i stor utsträckning samma syfte, varför den skall upphöra och dess bestämmelser, med vissa förändringar, införas i den nya lagen.

De paragrafer i nuvarande tillsynslag som berör tillsyn över hundar i relation till vilt skall, i något modifierad form, överföras till jaktlagen (1987:259) som två nya paragrafer i denna lag.

Hundar skall enligt den föreslagna tillsynslagen hållas under sådan tillsyn och skötas på ett sådant sätt som med hänsyn till deras natur och övriga omständigheter krävs för att förebygga att de orsakar skador eller avsevärda olägenheter.

Polismyndigheten skall ha ansvaret för att vidta de åtgärder som krävs om en ägare eller innehavare av en hund inte följer bestämmelserna i lagen.

Polismyndigheten skall, om tillsynen över en hund brister, få meddela de förelägganden och förbud som behövs för att förebygga skador eller avsevärda olägenheter. Förelägganden och förbud skall få förenas med vite.

Polismyndigheten skall få besluta om att omhänderta en hund om inte mindre ingripande åtgärder är tillräckliga för att se till att den inte orsakar skador eller avsevärda olägenheter. Efter utredning skall polismyndigheten få låta sälja, på annat sätt överlåta eller avliva hunden.

Polismyndigheten skall få förbjuda en person att ha hand om hundar. Sådant förbud skall, om inte särskilda skäl föreligger, meddelas den som eftersätter tillsynen över en hund genom att

använda den som vapen eller på annat sätt handlar grovt olämpligt med avseende på människors eller djurs liv, hälsa eller säkerhet.

Polismyndigheten skall få omhänderta en omärkt hund eller en hund utan någon ägare antecknad i det centrala registret. Polisman skall ha rätt att undersöka om en hund som vistas på allmän plats är märkt och om den har någon ägare antecknad i det centrala registret. Inom sju dagar från omhändertagandet skall hundens ägare låta märka hunden och anmäla ägarskapet till det centrala registret. I annat fall skall polismyndigheten få besluta att hunden skall säljas, på annat sätt överlåtas eller avlivas.

Ägaren eller innehavaren av en hund skall ha ett strikt ansvar för skador som hunden orsakar. Det strikta skadeståndsansvaret skall inte gälla för skada som orsakas av en tjänstehund när den används i tjänsten av en polisman eller av en person som vid Försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning, om den skadelidande har betett sig på ett sådant sätt att det har varit nödvändigt att ingripa mot honom.

Polismyndigheten skall underrätta länsstyrelsen om de beslut man fattar med anledning av att en ägare eller innehavare av en hund eftersatt sin tillsynsskyldighet.

Hundar som upphittas omfattas av hittegodslagen (1938:121). Specialbestämmelser om upphittade hundar föreslås införas i den nya lagen om tillsyn över hundar och katter. Dessa skall tillämpas i stället för 4 § hittegodslagen. Enligt specialbestämmelserna får polismyndigheten låta sälja, på annat sätt överlåta eller avliva en upphittad hund två dagar efter det att ägaren underrättats om fyndet eller, om ägaren inte gått att finna, sju dagar efter det att fyndet anmälts till polismyndigheten.

Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet eftersätter tillsynen över en hund skall dömas till böter. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot beslut meddelade med stöd av lagens tillsynsbestämmelser skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer skall få meddela föreskrifter som reglerar polismyndighetens myndighetsutövning enligt den föreslagna lagen.

Nuvarande lag (1943:459) om tillsyn över hundar och katter behandlar inte bara hundar utan även katter. Eftersom mitt uppdrag inte omfattar katter har jag, med ett undantag, i mitt förslag till en

ny lag om tillsyn över hundar och katter fört in de bestämmelser som rör katter utan ändring. Undantaget är 1 §, där även katter enligt förslaget skall hållas under sådan tillsyn och *skötas på ett sådant sätt* som med hänsyn till deras natur och övriga omständigheter krävs för att förebygga att de orsakar skador eller avsevärda olägenheter. Denna förändring i lagtexten utgör endast ett förtydligande av redan nu gällande bestämmelse, varför frågorna med anknytning till katthållning återstår att lösa.

3.2 Motiv för mina förslag

3.2.1 Behovet av en ny lag om tillsyn över hundar och katter

En ny lag om tillsyn över hundar och katter skall ersätta den nu gällande lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter. Den nya lagen skall syfta till att minimera de skador på eller avsevärda olägenheter för omgivningen som hundar kan orsaka om de hålls under bristande tillsyn. Lagen (2000:537) om märkning och registrering av hundar har i stor utsträckning samma syfte, varför den skall upphöra och dess bestämmelser, med vissa förändringar, införs i den nya lagen.

De paragrafer i nuvarande tillsynslag som berör tillsyn över hundar i relation till vilt skall, i något modifierad form, överföras till jaktlagen (1987:259) som två nya paragrafer i denna lag.

Lag om tillsyn över hundar och katter och lag om märkning och registrering av hundar sammanförs

Ett generellt problem med de bestämmelser som reglerar hundhållningen är att de är svåra att överblicka. De är spridda i ett stort antal lagar, förordningar och föreskrifter, varav de sistnämnda dessutom kan meddelas av flera olika myndigheter (se bilaga 4). Vidare är bestämmelserna många gånger svårtolkade. Detta gör det svårt, inte bara för hundägarna som är skyldiga att känna till och rätta sig efter de regler som berör dem, utan även för de myndigheter som har att tillämpa bestämmelserna när en anmälan inkommer om att en hundägare bryter mot dem. Det kan handla om att funktionella rutiner saknas eller att man är osäker på om de bestämmelser som finns går att applicera på det specifika fallet. Det har från olika håll

påtalats att detta bland annat medför att tillämpningen av den lagstiftning som rör tillsyn över hundar inte är enhetlig över landet. Dessa omständigheter utgör en del av skälet till att det är angeläget dels att omarbета och förtydliga vissa författningar, dels att så långt det är möjligt samordna berörda lagar. Ett sätt att samordna lagstiftningen och därigenom göra den tydligare, kan vara att föra samman olika lagar som har liknande syften till en sammanhållen lag.

De två lagar som tydligast hör ihop och därför bör sammanföras i en ny tillsynslag är nuvarande lag (1943:459) om tillsyn över hundar och katter (tillsynslagen) och lag (2000:537) om märkning och registrering av hundar (märknings- och registreringslagen). Bägge har nämligen som huvudsyfte att minimera skador och olägenheter orsakade av hundar. Även 93 § rennäringslagen (1971:437) och 6 § jaktlagen skulle kunna inlemmas i den nya tillsynslagen, dels med detta argument, dels med argumentet att de utgör viktiga preciseringar av tillsynskravet. Att jag ändå inte valt att göra så beror på att man lika gärna kan resonera tvärtom: Sedda till sina syften har de klara logiska berättiganden i de lagar där de förekommer i dag. Dessutom utgör de viktiga preciseringar i respektive lag. Det finns därför inte något att vinna på att flytta dem till den nya tillsynslagen. Däremot finns det i dag två paragrafer i tillsynslagen som reglerar tillsyn över hundar i relation till vilt (4 och 5 §§). Dessa hör utan tvekan bättre hemma i anslutning till 6 § jaktlagen som har just detta syfte, varför jag föreslår att de flyttas dit.

Det finns i olika lagar ytterligare ett antal bestämmelser som reglerar hundhållningen med avsikten att förebygga till exempel spridning av sjukdomar, skador i känsliga naturområden, bristande hygien eller problem för allergiker och så vidare. Men av samma skäl som angetts för 93 § rennäringslagen och 6 § jaktlagen, skulle vinsten med ett införande av dessa i den nya tillsynslagen inte kompensera förlusterna på andra håll. Det har också framförts, bland annat av Jordbruksverket, att den bestämmelse som i dag finns i 19 § djurskyddsförordningen i stället bör ingå i tillsynslagen. Jag har valt att inte föreslå en sådan förändring. Om orsakerna till detta redogörs för i kapitel 4.

Ändringsbehov i lag om tillsyn över hundar och katter

Tillsynslagen är den lag som det är mest angeläget att se över. I departementspromemorian Förslag till lag om tillsyn över hundar och katter (Ds 1996:32) redogörs för bakgrunden till lagen. Det konstateras att även om den ändrats och kompletterats ett flertal gånger sedan den trädde i kraft år 1943, ligger dess tyngdpunkt ändå på att reglera de problem som var vanliga då. Problemen med anknytning till hundar ser annorlunda ut i dag. Bland annat återspeglas det ursprungligen kanske viktigaste syftet med lagen, att skydda lantbrukets husdjur (hemdjur) mot löslöpande hundar, fortfarande i gällande lag. Tidigare var lösspringande hundar ett vanligare problem än vad det är i dag. Ytterligare en skillnad är att sådana hundar framför allt förekom på landsbygden. Detta i kombination med den stora ekonomiska betydelse lantbruksdjuren hade gjorde det motiverat att skydda framför allt dessa mot skador orsakade av hundar. Min kartläggning av problem med hundar i samhället har visat att det i dag allvarligaste problemet är hundar som angriper människor. Att hundar skadar människor är visserligen något som alltid har förekommit, men skillnaden i dag jämfört med tidigare är att vi i dag har högre krav på vilken kontroll en hundägare skall ha över sin hund. Dessutom har det tillkommit vissa företeelser som skapar rädsla och osäkerhet i samhället, till exempel att kriminella använder hundar som vapen. Den nuvarande tillsynslagen är inte anpassad för dagens förhållanden vad gäller olika typer av problem med farliga hundar och hundägare. Mot denna bakgrund är det motiverat med en översyn av lagen.

Ändringsbehov i lag om märkning och registrering av hundar

Märknings- och registreringslagen har fått ett blandat mottagande. Bland annat har många företrädare för polisen uttalat sig positivt om syftet med lagen, medan vissa andra organisationer och myndigheter är mer tveksamma. Eftersom märknings- och registreringslagen endast varit i kraft sedan år 2001 så är det svårt att göra en vederhäftig utvärdering av hur den fungerat. Det vore därför olyckligt att föreslå några mer drastiska förändringar.

Jordbruksverket ansvarar för det centrala hund- och ägarregistret enligt märknings- och registreringslagen. Från och med den 1 januari 2004 kommer den nya Djurskyddsmyndigheten att ha detta

ansvar. Jordbruksverket har överlåtit driften av registret till Svenska Kennelklubben (SKK), något som har ifrågasatts med argumentet att detta uppdrag borde ha upphandlats på öppna marknaden. Skälet till att Jordbruksverket valde SKK var att regeringen i propositionen (1999/2000:76) skrev att SKK:s befintliga frivilliga ägarregister lämpligen borde kunna utnyttjas. Problem med samordning av IT-system och andra rutiner mellan SKK och Jordbruksverket medförde i början en rad problem med faktureringen, bland annat blev den kraftigt försenad. I dag sker dock fakturering månaden efter att hunden registrerats. Jordbruksverket rapporterar att betalningsviljan är relativt hög; ungefär 80 procent av de hundägare som fått faktura har betalat direkt och efter en påminnelse har drygt 90 procent betalat. De fakturor som inte betalats efter påminnelse överlämnas till ett inkassoföretag för indrivning. Trots att det alltså uppstått vissa administrativa problem med lagen ser jag ingen anledning att ha några synpunkter i detta avseende; mitt intryck är att det handlar om "barnsjukdomar" som kommer att läka ut med tiden.

Det finns också de som menar att denna lag, som gäller alla hundägare, utgör en allt för ingripande åtgärd för att komma åt det lilla fåtal som missköter sitt hundäggande. Det hävdas vidare att det bara är de skötsamma hundägarna som märker sina hundar; detta gör lagen meningslös eftersom en förutsättning för att den skall vara verkningsfull är att just ägarna till de hundar som orsakar skador märker och registrerar dem. Enligt uppgifter från Jordbruksverket och SKK är i dagsläget ungefär 40 procent av de svenska hundar som omfattas av märknings- och registreringslagen märkta och registrerade i det centrala hund- och ägarregistret. Om de som finns med i SKK:s frivilliga register inkluderas stiger siffran till närmare 60 procent. Ungefär 80 procent av alla hundar som fötts efter det att lagen trädde i kraft, det vill säga efter den 31 december 2000, har registrerats i det centrala hund- och ägarregistret. Därför menar jag att det på sikt finns anledning att tro att en betydligt större andel av hundpopulationen kommer att vara registrerad än vad som är fallet i dag.

I förarbetena till lagen (prop. 1999/2000:76) pekades på att en av fördelarna med polisens möjligheter att ingripa mot *omärkta* hundar som utgör eller kan komma att utgöra en fara för människor eller andra djur, för att på så sätt tvinga fram en märkning, var att polisen därigenom fick en möjlighet att kartlägga potentiella problem. Att på detta sätt skaffa sig kännedom om vilka de farliga

hundarna och ägarna är, utgör en viktig del i det förebyggande arbetet. Ytterligare en positiv följd av lagen är att det blivit enklare att finna ägare till bortsprungna hundar. Därmed minskar samhällets kostnader för förvaring av sådana hundar. Sammantaget innebär detta att bestämmelserna i märknings- och registreringslagen har förutsättningar att fungera som avsett. Däremot finns det vissa begränsningar och otydligheter med lagen som behöver ses över. Detta redogörs för i avsnitt 3.2.5.

3.2.2 Hundägarens tillsynsansvar

Hundar skall hållas under sådan tillsyn och skötas på ett sådant sätt som med hänsyn till deras natur och övriga omständigheter krävs för att förebygga att de orsakar skador eller avsevärda olägenheter.

Tillsynsbegreppet

Den enskilt viktigaste faktorn för hur farlig en hund är, eller hur stora olägenheter den förorsakar omgivningen, måste anses vara hur den hålls. Detta synsätt kommer till uttryck i gällande tillsynslag och skall enligt mitt förslag gälla också fortsättningsvis. Tillsynsbegreppet är därför av central betydelse. Vilken tillsyn en hundägare har över sin hund beskriver hur hunden hålls i relation till dess påverkan på omgivningen. Dålig eller bristande tillsyn karaktäriseras av att omgivningen påverkas, eller riskerar att påverkas, negativt på ett sätt som inte bör tålas. Detta innebär till exempel att en hund som hålls kopplad eller instängd inte per automatik hålls under tillräcklig tillsyn, lika lite som en okopplad hund måste anses vara under bristande tillsyn. Det innebär också att hundens egenskaper, till exempel stor eller liten benägenhet att visa ett aggressivt beteende, inte är avgörande för om tillsynen är bra eller dålig. Däremot är hundens egenskaper en av de omständigheter som har betydelse för hur tillsynen måste vara utformad för att den skall vara bra. Det är alltså resultatet av hur hunden hålls, det vill säga hundens beteende i en viss situation, som är avgörande för hur god tillsynen är. En kopplad hund som tillåts attackera och därigenom skrämma eller skada människor eller djur som hamnar inom kopplets räckvidd, hålls under bristfällig tillsyn. Den hund-

ägare som rastar sin hund okopplad men under god kontroll, det vill säga inte tillåter den att störa omgivningen, har däremot en god tillsyn över sin hund i detta avseende.

En god tillsyn innefattar inte bara att hunden hindras från att angripa människor eller djur. Skada eller avsevärd olägenhet kan förorsakas även på andra sätt. Exempel på detta kan vara hunden som tillåts förorenas i lägenheten eller på lekplatsen. Detta kan orsaka såväl materiella skador som obehag. Ett annat exempel är hunden som ylar eller skäller i lägenheten under långa perioder, något som kan vara mycket påfrestande för grannarna. Inte sällan bottnar denna typ av problem i att hundens skötsel är eftersatt. För att tydliggöra att en god tillsyn kräver mer än att hunden skall hindras från att attackera andra människor eller djur skall som tillägg till nuvarande bestämmelse införas att hundar även skall *skötas* på ett sådant sätt att de inte orsakar skador eller avsevärda olägenheter.

Samma tillsynskrav för alla hundar

I den nuvarande tillsynslagen (2 §) finns särskilda krav på hur tillsynen över en hund som visat benägenhet att bita människor eller hemdjur skall vara utformad. Med en sådan hund, som även brukar benämnas "bitsk", avses en hund som dels har egenskaper som gör den farligare än hundar i allmänhet, dels har visat denna farlighet gentemot människor eller hemdjur tidigare (NJA II 1944 s 57 ff). Med hemdjur avses lantbruksdjur. De särskilda kraven för bitska hundar är att de inte får vara okopplade utomhus om de inte hålls inom ett område som är betryggande inhägnat och till vilket utomstående inte har tillträde. Om får hålls ute i trakten gäller samma krav för en hund som visat benägenhet att driva får.

Denna bestämmelse om särskilda krav på tillsynen över bitska hundar skall utgå enligt den föreslagna lagen, detta av flera skäl. För det första är omhändertagandebestämmelserna i den nuvarande tillsynslagen kopplade till 2 §; för att polisen skall få omhänderta en hund på grund av eftersatt tillsyn krävs att hunden är bitsk. Den föreslagna lagen har inte denna begränsning, vilket medför att 2 § förlorar i betydelse. För det andra kan man tänka sig flera fall där det inte är rimligt att kräva att en bitsk hund alltid måste hållas kopplad eller instängd. Polishundar, varav de flesta torde kunna betraktas som bitska enligt definitionen i föregående stycke, utgör

ett exempel på detta. Ett annat exempel kan vara att en kunnig och ansvarsfull person köper en vuxen hund som tillsammans med sin förra ägare tillåtits visa benägenhet att bita människor eller hemdjur. Med andra ord flyttar 2 § fokus från tillsyn och hundens beteende mot hundens egenskaper på ett sätt som är mindre lyckat.

Avgränsning mot djurskyddslagen

Det är viktigt att notera att det inte finns någon omedelbar koppling mellan hur tillsynen ser ut och hur hunden mår. En hund kan alltså hållas under bra tillsyn och ändå vara ett djurskyddsproblem och vice versa. Den föreslagna lagen reglerar hur tillsynen skall se ut och i vilka lägen och på vilka sätt samhället får gripa in för att tillse att lagen efterlevs. Om samhället ingriper enbart av djurskyddsskäl skall djurskyddslagen (1988:354) användas, inte den nya tillsynslagen.

3.2.3 Myndighetstillsyn

Polismyndigheten skall ha ansvaret för att vidta de åtgärder som krävs om en ägare eller innehavare av en hund inte följer bestämmelserna i lagen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer skall få meddela föreskrifter som reglerar polismyndighetens myndighetsutövning enligt den föreslagna lagen.

Polismyndigheten skall underrätta länsstyrelsen om de beslut man fattar med anledning av att en ägare eller innehavare av en hund eftersatt sin tillsynsskyldighet.

Myndighetsansvar vid bristande hundhållning

I departementspromemorian Förslag till lag om tillsyn över hundar och katter (Ds 1996:32) nämns att Rikspolisstyrelsen i en framställning om översyn av tillsynslagen ifrågasatt om inte polisens ålägganden i samband med omhändertagande av djur borde överföras till någon annan myndighet. Skälet till detta skulle vara att uppgifter som förvaring, värdering och transport av hundar inte har någon naturlig plats inom polisverksamheten och dessutom är

mycket resurskrävande. Ett delbetänkande (SOU 2001:87) från Polisverksamhetsutredningen ger uttryck för ungefär samma åsikt. Utredningen kommer till liknande slutsatser även för andra lagar där polisen ansvarar för denna typ av uppgifter, till exempel märknings- och registreringslagen, lag (1938:121) om hittegoods och djurskyddslagen. Efter remissbehandling av delbetänkandet, har man till slutbetänkandet (SOU 2002:117) delvis ändrat uppfattning. Man menar i slutbetänkandet att det finns goda skäl för att polisens uppgifter enligt såväl tillsynslagen som märknings- och registreringslagen även fortsättningsvis bör utföras av polisen.

De två lagar som skall arbetas in i den nya tillsynslagen är märknings- och registreringslagen och den nuvarande tillsynslagen. Polismyndigheten har i dag en rad uppgifter enligt dessa lagar, vilket redogörs för i bilaga 4. Jag föreslår att polisen enligt den föreslagna lagen i allt väsentligt skall behålla ansvaret för att utföra dessa uppgifter. Jag ser i första hand tre skäl till detta. För det första innebär bristande tillsyn per definition att hunden utgör en säkerhets-, ordnings- eller olägenhetsrisk. Även märknings- och registreringslagen är en säkerhets- och skyddslagstiftning. Polisens arbete skall, enligt 1 § polislagen (1984:387) "syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp". Det är därför naturligt att den lagstiftning om hundar som syftar till att skydda medborgarna och deras egendom faller under polisens ansvar. För det andra är polisen, till skillnad från andra tänkbara tillsynsmyndigheter, tillgänglig dygnet runt. Detta är en viktig aspekt eftersom akuta situationer, till exempel med farliga hundar, inte alltid inträffar under kontorstid. För det tredje finns det inom polisen, genom polishundverksamheten, en stor kompetens om hundar spridd över hela landet. Ingen annan myndighet har samma både kunnande och geografiska spridning på detta område. Det finns i Sverige ungefär 470 polishundförare, 100 instruktörer och 60 besiktningsmän. Besiktningsmännen har befogenhet att bedöma om polis- och väktarhundar är lämpliga att användas i tjänst. Det är även besiktningsmännen som redan i dag ofta testar omhändertagna hundars "farlighet" till grund för beslut enligt tillsynslagen. Det finns alltså flera viktiga skäl, såväl formella som praktiska, till att polisen skall ansvara för tillämpningen av den lagstiftning som reglerar tillsynen över hundar.

Även om man menar att den praktiska hanteringen med transport, förvaring, eventuell försäljning med mera som följer av ett omhändertagande inte är en naturlig del av polismyndighetens

verksamhet, så måste detta ändå anses vara av underordnad betydelse i relation till omhändertagandet och andra myndighetsuppgifter enligt lagen. Man skulle i och för sig kunna tänka sig en ordning där polisens uppgifter enligt lagen innefattade allt *utom* transport, förvaring och försäljning. Jag anser dock inte heller detta vara någon lyckad lösning. För det första kan jag inte se någon annan myndighet som vore mer lämpad att ha detta ansvar. För det andra förutsätter den nya lagen att en utredning görs när en hund omhändertagits på grund av bristande tillsyn. I en sådan utredning ingår bland annat att man bedömer hundens egenskaper och hundägarens förutsättningar att på ett godtagbart sätt ta hand om hunden. Även den situation som föranlett ingripandet måste utvärderas. En sådan utredning kräver, förutom att man har tillgång till hunden, bland annat att man har möjlighet att skapa sig en bild av hela händelseförloppet. Med den uppsplittring det skulle innebära att olika myndigheter hade ansvar för olika delar av samma ärende, kan det förväntas att sådana utredningar skulle förlora i såväl kvalitet som tempo. Detta skulle innebära negativa konsekvenser såväl i ekonomiskt hänseende som för den enskilde hundägarens rätts-säkerhet.

Meddelande av föreskrifter

De problem som samhället upplever med hundar förändras över tiden. Det handlar dels om faktiska förändringar, det vill säga att vissa problem minskar i omfattning eller försvinner, medan andra ökar och helt nya tillkommer. Dels handlar det om att samhällets syn på vilka företeelser som utgör problem förändras. För att en lag som reglerar hundhållningen skall vara långsiktigt hållbar är därför avvägningen mellan generella och mer detaljerade bestämmelser viktig. Jag har löst detta genom att på vissa områden föreslå mer allmänt hållna bestämmelser, men samtidigt ge regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, bemyndigande att meddela föreskrifter. De områden där jag föreslagit möjlighet att meddela föreskrifter är också av den arten att denna möjlighet är av betydelse för att tillämpningen skall ha förutsättningar att fungera på bästa möjliga sätt.

Polismyndigheten skall underrätta länsstyrelsen om beslut

Skälet till att polismyndigheten skall underrätta länsstyrelsen om beslut enligt den föreslagna lagen är att det är vanligt att det bakom ett problem med bristande tillsyn finns ett djurskyddsproblem. Det kan därför förväntas få positiva effekter för djurskyddet om länsstyrelsen får kännedom om fall med bristande tillsyn över hundar.

Samma sak gäller för det motsatta förhållandet; eftersom ett djurskyddsproblem många gånger yttrar sig i bristande tillsyn enligt tillsynslagens definition, torde polismyndigheten vara betjänta av underrättelser om beslut meddelade med stöd av djurskyddslagen. Eftersom det är polismyndigheten som ombesörjer omhändertaganden av djur enligt djurskyddslagen ser jag dock ingen anledning att föreslå skyldighet för länsstyrelsen att lämna ytterligare information om djurskyddsärenden till polismyndigheten.

3.2.4 Beslut om munkorgs- och koppeltvång med mera

Om tillsynen över en hund brister föreslås att polismyndigheten skall få meddela de förelägganden och förbud som behövs för att förebygga skador eller avsevärda olägenheter. Förelägganden och förbud skall få förenas med vite.

Regeringen föreslås utse Rikspolisstyrelsen som den myndighet som skall meddela föreskrifter om polisens myndighetsutövning enligt lagen och uppdra åt Rikspolisstyrelsen att meddela föreskrifter om hur utredningen av olika fall av bristande hundhållning skall gå till och om vilka beslut som kan vara aktuella i olika situationer.

Om tillsynen över en hund eftersätts får polismyndigheten enligt gällande tillsynslag "meddela det beslut som omständigheterna kräver, såsom att hunden skall vara försedd med munkorg eller hållas bunden eller instängd". Detta har ofta tolkats som att beslut om munkorgs- eller koppeltvång är de enda åtgärder man har att välja på för att se till att en hundägare håller sin hund på ett godtagbart sätt. Det finns dock många situationer där andra typer av åtgärder är att föredra. För att komma till rätta med en hund som skäller i lägenheten till exempel, skulle förbud mot att lämna hunden ensam mer än en viss tid varje dag många gånger vara effektivt. Andra typer av beslut som kan tänkas vara verkningsfulla

i olika situationer är förbud mot att ha fler än ett visst antal hundar eller föreläggande om att hunden måste rastas ett visst antal gånger varje dag, att hunden inte får vistas i hundgård nattetid, att hundägaren måste genomgå någon form av hundägarutbildning och så vidare. För att tydliggöra att polismyndigheten har rätt att meddela andra typer av beslut än munkorgs- eller koppeltvång, föreslår jag att satsen "såsom att hunden skall vara försedd med munkorg eller hållas bunden eller instängd" enligt citatet ovan tas bort i den nya lagen.

Den nya bestämmelsen är dock inte helt oproblematisk. Å ena sidan går det inte att i lagen detaljreglera vilka typer av beslut som får meddelas i olika tänkbara situationer, utan bestämmelsen måste vara allmänt hållen. Å andra sidan kan det befaras att en sådan generell bestämmelse ger för stort utrymme för godtycke vilket dels kan få olyckliga konsekvenser i de enskilda fallen, dels riskerar att skapa olikheter i tillämpningen över landet. Även om jag har stort förtroende för polisens förmåga att hantera detta på ett bra sätt tror jag inte att dessa nackdelar helt går att komma ifrån. Men för att minska dem menar jag att dels regeringen, dels polisen, bör överväga vissa åtgärder.

För det första: Enligt den föreslagna lagen skall regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse. Skälet till detta är att det i föreskriftsform är möjligt att mer detaljerat reglera hur värderingen av de enskilda fallen skall gå till, och vilka beslut som kan vara aktuella i olika situationer. Jag föreslår därför att regeringen uppdrar åt Rikspolisstyrelsen att utfärda sådana föreskrifter.

För det andra bedömer jag att det skulle vara gynnsamt om polisen koncentrerade hanteringen av de ärenden som rör bristande tillsyn på färre utredare. Rikskriminalpolisens polishundtjänst informerade vid en hearing som Hundansvarsutredningen höll i september 2002 om att hundärenden ofta hanteras av berört närpolisområde, och att specialistkompetens om hundar därför ofta saknas vid dessa utredningar. Man föreslog av det skälet att det bör finnas ett begränsat antal utredare, fördelade på de olika polismyndigheterna, som utreder alla hundärenden. I ett senare brev till Hundansvarsutredningen framför man tanken att hundärenden skulle kunna "handläggas där sakkunnigheten finns, det vill säga hos respektive polismyndighets hundorganisation". Jag anser att dessa förslag är bra. Polisen skulle vinna i effektivitet och därmed även i ekonomiskt hänseende. Att effektiviteten skulle öka beror på

att denna typ av ärenden är en liten och udda del i polisverksamheten. Detta gör att rutinen och erfarenheten när det gäller hundar som orsakar problem ibland är bristfällig, något som alltså skulle kunna förbättras om man strävade efter att ha ett färre antal poliser som utredde dessa ärenden. Hunden och hundägaren skulle vinna på den ökade rättsäkerhet som en större erfarenhet hos utredande poliser medför. Samhället i stort skulle vinna på att mer specialiserade poliser kan förväntas fatta mer verkningfulla beslut.

Enligt gällande märknings- och registreringslag (9 §) får polismyndigheten meddela de förelägganden som behövs för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. I beslut om föreläggande får polismyndigheten sätta ut vite. För att göra de förelägganden och förbud som beslutas med anledning av bristande tillsyn över hundar mer verkningfulla, föreslår jag att även dessa får förenas med vite.

3.2.5 Omhändertagande av hundar

Polismyndigheten skall få besluta om att omhänderta en hund om inte mindre ingripande åtgärder är tillräckliga för att se till att den inte orsakar skador eller avsevärda olägenheter. Efter utredning skall polismyndigheten få låta sälja, på annat sätt överlåta eller avliva hunden. Regeringen föreslås utse Rikspolisstyrelsen som den myndighet som skall meddela föreskrifter om polisens myndighetsutövning enligt lagen och uppdra åt Rikspolisstyrelsen att meddela föreskrifter om vilka metoder som skall användas vid utredningarna i samband med att hundar omhändertagits för att hindra att de orsakar skador eller avsevärda olägenheter.

Polismyndigheten skall få omhänderta en omärkt hund eller en hund utan någon ägare antecknad i det centrala registret. En polisman skall ha rätt att undersöka om en hund som vistas på allmän plats är märkt och om den har någon ägare antecknad i det centrala registret. Inom sju dagar från omhändertagandet skall hundens ägare låta märka hunden och anmäla ägarskapet till det centrala registret. I annat fall skall polismyndigheten få besluta att hunden skall säljas, på annat sätt överlåtas eller avlivas.

Hundar som upphittas omfattas av hittegodslagen (1938:121). Specialbestämmelser om upphittade hundar föreslås införas i den nya lagen om tillsyn över hundar och katter. Dessa skall

tillämpas i stället för 4 § hittegodslagen. Enligt specialbestämmelserna får polismyndigheten låta sälja, på annat sätt överlåta eller avliva en upphittad hund två dagar efter det att ägaren underrättats om fyndet eller, om ägaren inte gått att finna, sju dagar efter det att fyndet anmälts till polismyndigheten.

Hund som orsakar skador eller avsevärda olägenheter

Enligt nuvarande tillsynslag (3 §) får polismyndigheten besluta att omhänderta en bitsk hund om tillsynen över den eftersatts. Polismyndigheten skall efter värdering låta sälja eller avliva hunden eller ta hand om den tills vidare. Innan en hund avlivas skall en veterinär yttra sig om hur farlig hunden är.

Det finns en rad brister med denna bestämmelse och även med tillämpningen. Ett problem är att endast hundar som är "farliga" omfattas av bestämmelsen. Hundar som orsakar andra typer av skador eller avsevärda olägenheter kan alltså inte omhändertas. Det finns inte heller något uttryckligt stöd i 3 § för att omhänderta och eventuellt avliva en hund som angriper en människa (eller ett hemdjur) om inte hunden visat sådana tendenser tidigare. Detta beror på att en sådan hund inte innefattas i begreppet "bitsk". Trots det så är det inte helt ovanligt att det beslutas om avlivning även av hundar som inte är bitska. Det handlar då ofta om hundar som bitit allvarligt vid ett tillfälle och som bedömts som farligare än hundar i gemen, men där det inte går att visa att hunden tidigare visat denna farlighet. Vidare omfattas inte hundar som skadar andra hundar av denna bestämmelse eftersom en hund endast kan vara bitsk gentemot människor eller hemdjur (det vill säga lantbruksdjur). Det kan också ifrågasättas om en veterinär är bäst lämpad att göra bedömningen av den omhändertagna hundens mentala egenskaper. Ibland kompletteras veterinärutlåtandet med en test av hundens mentala egenskaper utförd av en besiktningsman inom polisens hundverksamhet. Detta är i princip bra men det finns för stora skillnader mellan hur olika fall hanteras. I Stockholm till exempel har de senaste åren endast omkring hälften av de hundar som omhändertagits på grund av att de orsakat skador testats av polisen. Både testmetoderna och andelen hundar som varit inblandade i sådana situationer som testas, skiljer sig dessutom åt mellan olika polismyndigheter. Slutligen har flera poliser och djurskyddsorganisationer påtalat att när bitska hundar omhändertagits, får de ibland

sitta uppstallade under flera månader innan beslut om till exempel avlivning verkställs. Skälet till att det tar lång tid är framför allt att handläggningen av överklaganden är tidskrävande. Detta, menar man, är olyckligt av två orsaker. Dels ur ett djurskyddsperspektiv, eftersom det för många hundar är påfrestande att sitta uppstallade i en okänd hundgård under lång tid. Dels av ekonomiska skäl, eftersom långvariga omhändertaganden är dyra och belastar den enskilda polismyndighetens budget hårt.

Min avsikt med de föreslagna bestämmelserna om omhändertagande av hundar för att hindra att de orsakar skador eller avsevärda olägenheter, har varit att komma till rätta med de beskrivna bristerna. Förslagen är därför inte begränsade till att endast gälla bitska hundar, utan skall kunna tillämpas i alla situationer där tillsynen brister, det vill säga i situationer där en hund riskerar att orsaka skador eller avsevärda olägenheter. Det kan alltså handla om hundar som inte hindras från att angripa människor, hundar eller andra djur, såväl som om hundar som stör grannarna genom ett oupphörligt skällande eller som tillåts förorena på olämpliga platser med mera. En grundförutsättning för att omhändertagande skall vara aktuellt är dock att inte mindre ingripande åtgärder är tillräckliga, till exempel beslut om koppeltvång eller att hunden inte får lämnas ensam hemma. I de allra flesta fall torde det därför inte bli fråga om att polismyndigheten tar hand om en hund innan andra åtgärder prövats. Det är dock viktigt att påpeka att detta inte utgör något absolut krav. Det skall också noteras att bestämmelsen syftar till att hindra hundar från att orsaka skador eller *avsevärda* olägenheter. Ju mer bagatellartat ett problem är, desto mer frekvent måste det förekomma för att anses vara en avsevärd olägenhet. En hundägare som till exempel inte plockar upp efter sin hund, visar visserligen ett bristande hundägaransvar. Men denna brist kan självfallet inte anses vara av sådan art att ett omhändertagande av hunden är rimligt. Om det förekommer i stor omfattning – hundägaren kanske har flera hundar – och på mycket olämpliga platser, till exempel på grannens tomt eller i en lekpark, kan utan tvekan ett föreläggande om att hundägaren måste plocka upp efter sin hund vara aktuellt. Först om inte detta hjälper torde det kunna vara motiverat med ett omhändertagande av hunden. Inte heller kan det anses vara tillräcklig grund för ett omhändertagande att en hund uppträtt hotfullt mot en människa eller gjort utfall mot en annan hund; det krävs något mer som gör att det finns anledning att tro att det kommer att upprepas och att risken finns att hunden kom-

mer att orsaka skador. Inte ens det faktum att en hund bitit en människa eller ett djur innebär i sig att polismyndigheten bör omhänderta hunden eller besluta om andra åtgärder. Som hundägare måste man helt enkelt kunna begå smärre misstag, eller hamna i situationer där hunden reagerar på ett oväntat sätt, utan att automatiskt bli av med sin hund. Det som är avgörande för om det skall anses vara motiverat att ingripa mot själva hundägandet är om hunden riskerar att orsaka nya skador eller inte. Däremot kan självklart skadestånds- och straffbestämmelserna vara aktuella även om det inte finns grund för att besluta om förelägganden, förbud eller omhändertagande.

De föreslagna bestämmelserna innebär att möjligheten finns att ingripa redan innan hunden orsakat en konkret skada. Det är dock mycket viktigt att denna möjlighet inte kan utnyttjas av en person för att i exempelvis en grannosämja åsamka en annan person skada genom dennes hund. Detta medför att omhändertaganden av hundar innan några konkreta incidenter inträffat endast kan ske undantagsvis, i mycket uppenbara fall av bristande tillsyn.

Att omhänderta en persons hund är ett omfattande ingrepp. Därför är det av största vikt att polisens beslut om vad som skall hända med en omhändertagen hund vilar på en grundlig och sakkunnigt utförd utredning. Det krav som måste vara uppfyllt för att samhället skall kunna ta ifrån en hundägare hans eller hennes hund är, som nämnts tidigare, att mindre ingripande åtgärder är otillräckliga. Det bör därför klarläggas, såväl med avseende på problemets dignitet som på hundens egenskaper och hundägarens vilja och förmåga att hantera hunden på ett ansvarsfullt sätt, att detta krav är uppfyllt. Om inte så skall hunden återlämnas till hundägaren. För att avgöra problemets omfattning eller dignitet kan det till exempel inte anses vara tillräckligt att någon framför klagomål på att en hund är "farlig" eller att en hundägare är "oansvarig"; det måste gå att visa att så är fallet. Inte heller räcker det att en hund har egenskaper som gör att den är snar till ett aggressivt beteende; om hundägaren är tillräckligt skicklig och ansvarsfull behöver detta inte innebära någon risk. Lika lite är det självklart att en "snäll" hund inte kan omhändertas, eftersom en eftersatt tillsyn kan medföra att även sådana hundar blir farliga eller orsakar avsevärda olägenheter. Eftersom det är viktigt att samhället kan garantera att dessa utredningar håller en hög och jämn kvalitet, anges i den föreslagna lagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall få meddela föreskrifter om hur en sådan utredning skall gå till. Efter-

som det är polismyndigheten som skall utföra dessa utredningar föreslår jag att regeringen skall ge Rikspolisstyrelsen i uppdrag att utarbeta sådana föreskrifter. I avsnittet 3.2.4 pekar jag på att om de ärenden som gäller hundar som hålls under bristande tillsyn koncentreras till ett färre antal utredningsmän skulle vissa fördelar uppnås. Detsamma gäller i högsta grad även hundar som omhändertagits på grund av att de hållits under bristande tillsyn. Bland annat torde omhändertagandetiderna genom detta kunna bli kortare, vilket skulle vara positivt ur såväl ekonomiskt som djurskyddsmässigt hänseende.

En komponent i en utredning av ett ärende där en hund omhändertagits för att hindra att den orsakar skada, bör vara en bedömning av hundens mentala egenskaper. I kapitel 5 lämnar jag förslag på hur ett fungerande utredningsförfarande kan uppnås i detta avseende.

I likhet med gällande lagstiftning föreslås att ägaren eller innehavaren skall betala kostnaderna då polismyndigheten tvingas omhänderta en hund. Denna bestämmelse syftar dels till att betona och stärka ägarens eller innehavarens ansvar över den egna hunden. Dels motiveras den av att det är angeläget att hålla nere polisens kostnader i samband med omhändertaganden av hundar. För att inte effekterna av denna bestämmelse skall bli orimliga i vissa enskilda fall skall polismyndigheten, om det finns särskilda skäl, få medge undantag från skyldigheten att betala kostnaderna. Om polismyndigheten har beslutat att sälja en omhändertagen hund skall ersättning för kostnaderna för omhändertagandet få tas ur köpeskillingen.

Omärkt hund

I departementspromemorian Förslag till lag om märkning och registrering av hundar (Ds 1999:74) föreslogs att det skulle räcka med att en hund var omärkt för att den skulle kunna omhändertas. Man bedömde att denna möjlighet att omhänderta ommärkta hundar "kan förutsättas komma att utnyttjas bara i de fall polismyndigheten bedömer att hunden utgör eller kan komma att utgöra en fara för människor eller andra djur". I den proposition (1999/2000:76) som sedan lämnades till riksdagen hade dock lydelsen ändrats. Enligt gällande lag krävs, förutom att hunden är omärkt eller att ägaren inte är registrerad, att hunden utgör eller kan komma att

utgöra fara för människor eller andra djur eller att det annars finns särskilda skäl för att den skall kunna omhändertas. Ett flertal poliser, djurskyddsinspektörer och andra insatta bedömare anser att denna förändring innebar en kraftig försämring. Det är nämligen ofta svårt att visa att hunden förutom att vara omärkt uppfyller de övriga kraven som ställs för att den skall kunna omhändertas. Detta har medfört att möjligheterna att arbeta förebyggande, vilket var en av anledningarna till att lagen utarbetades, minskat. Detta är synpunkter som jag har full förståelse för; sett till lagens syften måste det anses vara fullt rimligt att polisen skall kunna omhänderta en hund om inte ägaren följer lagen, för att på så vis tvinga fram en märkning. Jag kan inte se att det finns någon risk att en sådan möjlighet skulle innebära att polisen började bedriva hetsjakt på omärkta hundar. Däremot skulle man få bättre möjligheter att förebygga problem med farliga hundar.

I den nuvarande märknings- och registreringslagen sägs inget om under vilka omständigheter polisen har rätt att utföra kontroll av om en hund är märkt. Enligt den föreslagna lagen har en polisman rätt att undersöka om en hund som vistas på allmän plats är märkt och om den har någon ägare antecknad i det centrala registret.

Upphittad hund

Hanteringen av upphittade hundar (hittehundar) regleras i dag främst i hittegodslagen. Men i vissa fall kan även tillsynslagen, märknings- och registreringslagen eller djurskyddslagen vara aktuella. Ett kriterium som måste vara uppfyllt för att en hund skall kunna betraktas som upphittad enligt hittegodslagen är att den inte är under någons kontroll. En hund som inte är under kontroll hålls dock under bristande tillsyn. Dessa omständigheter, i kombination med det faktum att hundar måste anses vara en något udda form av hittegod, gör det motiverat att i den nya tillsynslagen införa vissa specialbestämmelser om hur hittehundar skall hanteras. Upphittade hundar som kan anses utgöra ett djurskyddsproblem, det vill säga hundar som är utsatta för lidande, skall dock även fortsättningsvis hanteras enligt djurskyddslagens bestämmelser. Exempel på detta är övergivna hundar.

Det har i olika sammanhang framförts att polisen inte bör ha ansvar för att hantera hittegod, däribland hundar. Bland andra kommer Polisverksamhetsutredningen till denna slutsats i ett delbetänkande

(SOU 2002:70). Utredningen menar att hittegodshanteringen inte är polisiärt relevant bland annat eftersom den inte motiveras av polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Utredningen föreslår därför att polisen ges möjlighet att lägga ut hittegodshanteringen på entreprenad. Detta är argument som jag har förståelse för, även om jag bedömer att samhället skulle tjäna på att samma myndighet (polisen) hade ansvar för alla typer av problem med tillsyn över hundar, det vill säga även hittehundar. I mitt förslag har jag utgått från att polisen behåller sina ålägganden enligt hittegodslagen, varför de också behåller ansvaret för hittehundar.

Jag föreslår att hittegodslagen även fortsättningsvis skall tillämpas vid hanteringen av upphittade hundar. I stället för bestämmelserna i 4 § i den lagen föreslås dock att specialbestämmelser för hittehundar skall införas i den nya tillsynslagen. I den nya lagen föreslås att en upphittad hund skall tas om hand i sju dagar eller i två dagar efter att ägaren underrättats. Efter detta skall hunden få säljas, på annat sätt överlåtas eller avlivas. Skillnaderna mellan den nya bestämmelsen och 4 § hittegodslagen rör dels den tid som polismyndigheten skall förvara hunden, dels upphittarens rättigheter. Enligt hittegodslagen är polismyndigheten i princip skyldig att ta hand om upphittade hundar i tre månader eller i en månad efter att ägaren underrättats om fyndet. Om inte ägaren löst ut hunden inom dessa tidsramar tillfaller hunden upphittaren om han eller hon betalar kostnaderna för omhändertagandet. Även om grundregeln enligt hittegodslagen är att upphittat gods skall tas om hand i tre månader, brukar inte hundar tas om hand mer än någon eller några veckor. Detta har motiverats med att omhändertagandekostnaderna är stora i förhållande till en hunds ekonomiska värde. Den föreslagna lagen förändrar därför inte mycket i praktiken i detta avseende, däremot kan hanteringen förväntas bli mer enhetlig över landet. Den största skillnaden ligger i stället i att en upphittad hund som inte lösts ut av ägaren enligt den föreslagna lagen inte automatiskt tillfaller upphittaren. Mot bakgrund av de svenska strävandena på djurskyddsområdet förefaller det mig olämpligt att hundar skall betraktas som ett hittegods vilket som helst. För att vara i linje med svensk djursyn skall därför polismyndigheten avgöra vad som skall hända med en upphittad hund om ägaren inte går att finna eller inte löser ut sin hund. Detta behöver dock inte innebära att upphittaren inte kan få eller få köpa hunden, om polisen anser att detta är lämpligt.

Kostnader för omhändertagande av hundar bör bekostas centralt

Som redovisas i bilaga 3 kan enskilda ärenden då hundar omhändertas av polismyndigheten bli mycket dyra. Tidigare fanns centrala medel att tillgå för detta, men sedan den 1 juli 1992 belastar dessa kostnader den aktuella polismyndigheten. Jag anser att polisen bör se över möjligheterna att införa en ordning där omhändertagande av hundar bekostas centralt. Detta kommer visserligen inte att medföra att polisens totala kostnader sjunker. Däremot minskar risken för att en liten myndighet skall drabbas orimligt hårt om till exempel ett omhändertagande av många hundar i en större kennel är nödvändigt. Detta system bör gälla alla former av polisiära omhändertaganden av hundar.

3.2.6 Förbud att ha hand om hundar får meddelas i allvarliga fall

Den som eftersätter tillsynen över en hund genom att använda den som vapen eller på annat sätt handlar grovt olämpligt med avseende på människors eller djurs liv, hälsa eller säkerhet skall, om inte särskilda skäl föreligger, av polismyndigheten förbjudas att ha hand om hundar.

I vissa särskilt allvarliga fall av bristande tillsyn över hundar föreslås att polismyndigheten skall få besluta att en person förbjuds att hantera hundar. Förbudet inskränker sig inte till ägande, utan gäller alla former av handhavande av hundar. Det innefattar alltså till exempel rastning eller passning även av någon annans hund. Detta är viktigt eftersom förbudet skall meddelas personer som visat att de av någon orsak inte klarar av att hantera *hundar*, inte bara en *viss* hund, på ett godtagbart sätt. Hittills har det inte funnits några möjligheter för samhället att förbjuda någon att vare sig äga eller hantera hundar annat än av djurskyddsskäl. Det i dag mest kraftfulla myndighetsbeslut som kan komma i fråga då någon brister i sitt hundägaransvar gentemot omgivningen, är att omhänderta och sälja eller avliva hunden. En person som på detta sätt blir av med sin hund är med andra ord helt fri att skaffa en ny hund, med den uppenbara risken som följd att även denna hund med tiden börjar orsaka problem och så vidare. En sådan ordning är givetvis otillfredsställande. Dels drabbas omgivningen av skador. Dels måste polisen omhänder-

ta och avliva fler hundar vilket drabbar såväl polisens budget som de enskilda hundarna. Mot denna bakgrund är det angeläget att i tillsynslagen införa en möjlighet att meddela vissa personer förbud att hantera hundar. Denna möjlighet kan förväntas bli ett viktigt verktyg för att förebygga skador orsakade av hundar. I Danmark och Norge planerar man att införa snarlika bestämmelser.

Förslaget om hundförbud är helt och hållet inriktat på att minska problemen med hundägare som använder sina hundar som vapen i kriminella syften och hundägare som håller sina hundar under extremt dålig tillsyn (se närmare definitioner i kapitel 2). Ägare till hundar som används i organiserade hundslagsmål (kamphundar), omfattas av 29 § djurskyddslagen. Enligt denna bestämmelse skall länsstyrelsen meddela förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur bland annat för den som allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur, har misshandlat ett djur eller har dömts för djurplågeri. Det finns därför ingen anledning att reglera detta ytterligare genom att även i tillsynslagen införa möjligheten att besluta om hundförbud för den som använder en hund som kamphund. Dessutom, som konstaterats i kapitel 2, är hundkamper ett djurskyddsproblem och inget tillsynsproblem i tillsynslagens bemärkelse.

Hundförbud skall enligt den föreslagna lagen, om inte särskilda skäl föreligger, meddelas den som visat sig vara olämplig att hantera hundar med avseende på omgivningens trygghet. Denna olämplighet preciseras i lagtexten. Dels omfattas den som dömts enligt brottsbalken för ett brott där en hund använts som vapen. Dels omfattas den som vid handhavande av hund handlat grovt olämpligt med avseende på människors och djurs liv, hälsa och säkerhet.

Exempel på situationer där hundar kan figurera som vapen är hot, misshandel, rån och vållande till kroppsskada. En person som använder sin hund på detta sätt kan, oavsett hundens egenskaper, i allmänhet inte anses vara lämplig att hantera hundar över huvud taget. Hundförbud skall dock inte meddelas om det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl förstås i detta sammanhang att det är osannolikt att ett upprepande kommer att ske. I detta ingår att det skall finnas en logisk förklaring till det inträffade. Ett exempel på sådana särskilda skäl kan vara när en kvinna använt sin skyddstränade hund för att försvara sig i samband med ett oprovocerat överfall. Även om hon i en sådan situation av domstolen bedömts ha använt mer våld än nöden krävde, kan omständigheterna ändå vara sådana att det upplevs som oskäligt att besluta om hundförbud. Man kan tänka sig fler situationer där någon visserligen dömts enligt grund-

kravet för att hundförbud skall vara aktuellt, men där det ändå inte är rimligt att besluta om detta.

Grovt olämpligt handhavande av hund med avseende på människors och djurs liv, hälsa och säkerhet innebär att tillsynen över en hund är allvarligt eftersatt. Detta betyder att omgivningen påverkas, eller starkt riskerar att påverkas, kraftigt negativt. Det kan handla om en hund som på grund av att den har en stor benägenhet att attackera andra människor eller djur, och att ägaren inte förmår eller vill kontrollera den, belagts med koppel- och munkorgstväng, men där hundägaren inte följer detta beslut. Ett annat exempel kan vara att en hundägare inte försöker ingripa när hans eller hennes hund angriper en människa eller ett annat djur. I fall som dessa, där det inte nödvändigtvis finns någon dom som styrker den dåliga tillsynen, bör stor vikt fästas vid att utröna om särskilda skäl föreligger för att inte besluta om hundförbud. Med särskilda skäl förstås i detta sammanhang att risken för att ett upprepande kommer att ske *med någon annan hund* är liten. Om det kan antas att ett upprepande inte kommer att ske med någon annan hund, torde ett omhändertagande av den aktuella hunden vara en lämpligare åtgärd för att tillse att omgivningen inte åsamkas skador. Med andra ord krävs i situationer som denna en noggrannare utredning av såväl hunden och hundägaren som omständigheterna i övrigt, än vad som är nödvändigt då en hund använts som vapen.

3.2.7 Skadeståndsansvar

Ägaren eller innehavaren av en hund skall ha ett strikt ansvar för skador som hunden orsakar. Det strikta skadeståndsansvaret skall inte gälla för skada som orsakas av en tjänstehund när den används i tjänsten av en polisman eller av en person som vid Försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning, om den skadelidande har betett sig på ett sådant sätt att det har varit nödvändigt att ingripa mot honom.

I dag har en hundägare, eller den som mottagit en hund för underhåll eller nyttjande, enligt tillsynslagen ett strikt skadeståndsansvar för de skador som hunden orsakar. Syftet med bestämmelsen är inte bara att tillgodose den skadelidandes krav, "utan även att framtinga nödig omsorg och aktsamhet från hundägarens sida" (NJA II 1944 s 57 ff). Eftersom just bristande hundägaransvar är det vikti-

gaste skälet till att hundar orsakar skador, bör denna bestämmelse fortsätta att gälla.

I den nu gällande lagen undantas under vissa förutsättningar polisman i tjänst och militär vaktpost från bestämmelsen om strikt skadeståndsansvar. För att undantaget skall gälla krävs att hunden använts i tjänst samt att det varit nödvändigt att ingripa mot den skadelidande. Ägaren till en sådan tjänstehund som skadar en person utom tjänsten, eller som skadar en ovidkommande person, omfattas alltså av samma skadeståndsregler som alla andra hundägare eller -innehavare. Även vaktarhundar kan i tjänsten komma att orsaka skador som är motiverade med hänsyn till vaktarens eller omgivningens säkerhet. Vaktarhundar får dock endast användas i självförsvarssyfte, till exempel om vaktaren blir angripen av en våldsbenägen person. Enligt skadeståndsrättens regler om medvållande torde vaktaren i en sådan situation inte åläggas något skadeståndsansvar. Jag föreslår därför att de nuvarande undantagsreglerna skall fortsätta att gälla.

3.2.8 Påföljd

Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet eftersätter tillsynen över en hund skall dömas till böter. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot beslut meddelade med stöd av lagens tillsynsbestämmelser skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Hitills har det strikta skadeståndsskyldigheten varit den enda påföljd som syftat till att säkerställa efterlevnaden av det allmänna tillsynskravet i den nuvarande tillsynslagens 1 §. En rad uppmärksammade fall de senaste åren har visat att detta inte upplevs som tillräckligt. Även om en hund till exempel bitit en människa allvarligt, är det inte alltid möjligt att få hundägaren fälld enligt brottsbalkens bestämmelser. Det är därför befogat att införa straffbestämmelser i tillsynslagen som syftar till att förebygga skador orsakade av bristande tillsyn. Kravet för att dessa straffbestämmelser skall vara aktuella skall dock sättas relativt högt; förutom att en hund skall ha hållits under bristande tillsyn, krävs att tillsynen eftersatts med uppsåt eller av grov oaktsamhet. En ägare till en hund som hålls instängd men som skadar en inbrottstjuv omfattas därför inte av denna straffbestämmelse. Däremot kan till exempel

den som passerar över en skolgård med en okopplad hund som han eller hon vet är aggressiv mot barn och inte heller har kontroll över, dömas till böter enligt den föreslagna lagen, oavsett om hunden biter något barn eller inte.

Om polismyndigheten har utfärdat ett föreläggande om att en hund till exempel skall hållas kopplad på grund av att den annars utgör en fara, löper denna hund större risk än hundar i gemen att orsaka skador om föreläggandet bryts. Den hundägare som bryter mot denna typ av beslut utsätter därför omgivningen för risker som inte kan accepteras. Den bild jag skapat mig tyder på att böter som det strängaste möjliga straffet inte är tillräckligt avskräckande. Jag föreslår därför att fängelse skall införas i straffskalan för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett myndighetsbeslut som meddelats med stöd av de bestämmelser som reglerar tillsynen över hundar.

Beträffande nuvarande märknings- och registreringslag har inte minst många poliser påpekat att en brist med denna lag är att den inte är straffsanktionerad. Regeringens och riksdagens uppfattning är att kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelser av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Regeringen anger i förarbetena till lagen (prop. 1999/2000:76) att överträdelser av den föreslagna lagens bestämmelser mot den bakgrunden inte kan anses vara av den arten som motiverar en kriminalisering. Detta, skriver regeringen, gäller särskilt med beaktande av polismyndighetens möjligheter att omhänderta och sälja eller avliva en omärkt eller oregistrerad hund. Polismyndigheten har dessutom möjlighet att utfärda förelägganden för att förmå en hundägare att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Föreläggandena får förenas med vite. Jag ansluter mig till den uppfattning som regeringen ger uttryck för i propositionen. En kriminalisering står helt enkelt inte i rimlig proportion till brottet att inte märka och registrera sin hund.

Enligt straffbestämmelserna i 36 § djurskyddslagen och 16 kap. 13 § brottsbalken kan den som använder en hund i en hundkamp dömas till böter eller fängelse i högst två år. Som nämnts tidigare är denna företeelse inget tillsynsproblem enligt definitionen på detta begrepp, utan ett djurskyddsproblem. Jag föreslår därför inga straffbestämmelser i den nya tillsynslagen för den som deltar med sin hund i ett organiserat hundslagsmål.

4 Övriga förslag och överväganden om lagstiftning om hundar

4.1 Förslag

19 § djurskyddsförordningen (1988:539) föreslås upphöra.

Ett tillägg till 29 § djurskyddsförordningen föreslås införas. Enligt tillägget skall inte hundar som kan förväntas nedärva okontrollerbar aggressivitet få användas i avel.

Regeringen föreslås ge Rikspolisstyrelsen i uppdrag att göra en översyn av lagen (1974:191) om bevakningsföretag och de föreskrifter (RPS FS 1994:12) som meddelats med stöd av lagen. Översynen skall syfta till att föreslå förändringar som gör att verksamhet med ensamarbetande hundar regleras inom ramen för nämnda lag och föreskrifter.

4.2 Motiv för mina förslag

4.2.1 19 § djurskyddsförordningen bör upphöra

Enligt 19 § djurskyddsförordningen är det förbjudet att inneha eller genom avel frambringa hundar som har extremt stor kamplust, blir lätt retade och biter, bara med svårighet kan förmås avbryta ett angrepp och har en benägenhet att rikta sitt kampintresse mot människor eller andra hundar. Samtliga kriterier måste vara uppfyllda för att en hund skall omfattas av bestämmelsen.

Bland andra har Jordbruksverket påpekat att denna paragraf inte hör hemma i djurskyddsförordningen utan bör införas som en ny paragraf i lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter (tillsynslagen). Som skäl för detta anger Jordbruksverket att tillsynslagen redan innehåller bestämmelser om hur farliga hundar skall hanteras. Vidare motiveras 19 § inte av djurskyddsskäl, vilket gör att det förefaller olämpligt att ha den i djurskyddsförordningen. Om en förändring i enlighet med detta genomförs skulle man även vinna

i kompetens vad gäller tillsynen anser Jordbruksverket. Tillsynsansvaret för djurskyddslagstiftningen ligger på kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder, medan det för tillsynslagen ligger på polismyndigheten. Jordbruksverket menar att kompetensen för bedömning av hundars egenskaper är större inom polisen än hos kommunerna.

I övrigt anser i stort sett samtliga poliser och andra insatta personer som jag varit i kontakt med, att 19 § djurskyddsförordningen inte går att tillämpa och att den därmed inte fyller någon funktion med sin nuvarande utformning. Det som oftast anges vara skälet till att denna bestämmelse är svårtillämpad är att i princip inga hundar uppfyller samtliga fyra kriterier som där räknas upp.

Jag har inte funnit något enda fall där denna bestämmelse använts. Även om jag inte har gjort någon fullständig inventering, utgör ändå detta faktum ett visst stöd för påståendet att 19 § är svår att tillämpa och att nyttan med den därför kan ifrågasättas.

Det är svårt att förbjuda egenskaper

Mot bakgrund av föregående stycke måste för det första klargöras vad svårigheterna med tillämpningen av 19 § djurskyddsförordningen består i, för det andra om dessa problem går att lösa och i så fall på vilket sätt. Om vi som svar på den första frågan accepterar att kriteriet för att en hund skall omfattas av bestämmelsen är för snävt, kan lösningen tyckas enkel; varför inte bara införa en skrivning som innebär att hundar med *en eller flera* av egenskaperna som räknas upp är förbjudna? Jag har bland annat tagit del av flera skrivelser från olika kommuner som dels velat införa sådana bestämmelser i sina lokala ordningsföreskrifter, dels velat ha en sådan ändring i djurskyddsförordningen. Svaret är enkelt: Det går inte, eftersom alltför många ofarliga hundar då skulle innefattas. Det faktum att hundens egenskaper bara är en av många orsaker som har betydelse för hur farlig den är innebär till och med att även om en hund besitter samtliga egenskaper enligt 19 § så innebär inte detta med någon självklarhet att den är farlig för omgivningen. Detta kan exemplifieras genom en hänvisning till polisens egna hundar; enligt flera poliser jag varit i kontakt med är polishundarna den grupp hundar som kommer närmast att vara förbjudna enligt 19 § djurskyddsförordningen. Detta exempel är en god illustration av varför det är svårt att förbjuda vissa egenskaper. Skälet är bland annat att

det är mycket svårt att definiera vilka egenskaper som finns hos farliga hundar men inte hos ofarliga. Detta beror dels på att vi inte har tillräckliga kunskaper på området, dels på att det finns så många andra faktorer som har betydelse för om en hund är farlig eller inte. Dessutom är det så att vi många gånger *vill ha* hundar med egenskaper som i andra sammanhang skulle innebära att de är farligare än "medelhunden". De redan nämnda polishundarna utgör ett exempel på detta. Men också flera andra typer av tjänstehundar, och även vissa brukshundar och jakthundar, måste ha dessa egenskaper för att kunna utföra sina uppgifter på ett bra sätt. Detta är en av orsakerna till att man inte heller kan gå runt problemet med att vi inte har tillräckliga kunskaper för att definiera specifikt farliga egenskaper, genom att konstruera någon form av mentaltest och låta hundens beteende på testen utgöra definitionen på om den är farlig eller inte. Som redovisas i bilaga 6 har till exempel en holländsk forskare konstruerat en test som identifierar hundar som löper större risk än andra att orsaka skador. Problemet är att det finns skäl att befara att dagens tester av denna typ underkänner alltför många av de hundar som i goda ägares händer blir väldigt bra och många gånger dessutom är till stor nytta för samhället. Dessutom misslyckas de sannolikt med att identifiera ett antal av de hundar som borde underkännas. Min uppfattning är därför att det ännu inte finns några testmetoder, vare sig de mäter egenskaper eller beteenden, som är tillräckligt exakta för att det skall vara godtagbart att enligt lag låta resultatet av en test ensamt vara avgörande för om en hund är farlig eller inte. Som en följd härav är det inte heller i dagens läge möjligt att på ett trovärdigt sätt förespråka en lagstiftning som utifrån mentala egenskaper reglerar vilka hundar som är tillåtna respektive förbjudna. Jag föreslår därför att 19 § djurskyddsförordningen skall upphöra.

Det finns emellertid all anledning att följa forskningen på området; det är inte alls omöjligt att vi i framtiden kommer att kunna konstruera testmetoder som är tillräckligt känsliga för att kunna användas till att sortera bort hundar som utgör en alltför stor risk för sin omgivning. I kapitlen 5 och 6 lämnar jag förslag på åtgärder som är ämnade att påskynda denna utveckling.

Jämförelse med tester enligt den föreslagna tillsynslagen

Det kan tyckas motsägelsefullt att jag, samtidigt som jag kommer till slutsatsen att 19 § djurskyddsförordningen skall utgå, i kapitlen 3 och 5 argumenterar för ett system där tester av hundar skall utgöra en del av polismyndighetens beslutsunderlag då man utreder vissa fall av bristande tillsyn. Det finns dock ingen motsättning i detta. Skälet är bland annat att de tester jag förespråkar inte bara syftar till att bedöma hur farlig en hund är *i sig*, något som måste vara syftet med en test enligt 19 § djurskyddsförordningen. Grundmotivet är i stället att avgöra hur farlig hunden är tillsammans med sin ägare. En test av en hunds reaktionsmönster i detta sammanhang utgör därför endast en del av en större utredning där man även kartlägger hundägarens förmåga och vilja att hantera hunden på ett ansvarsfullt sätt. Självfallet kommer man vid dessa tester emellanåt att stöta på hundar som bedöms som så pass farliga att avlivning är det enda rimliga alternativet. Med detta förstås hundar som har egenskaper som gör dem så pass predisponerade för ett farligt beteende att det oavsett ägare bedöms som oförsvarligt att släppa ut dem i samhället igen. Även i dessa fall finns dock flera skillnader gentemot tester enligt 19 §. För det första sker de tester jag förespråkar på förekommen anledning; de har föranletts av att det varit nödvändigt att omhänderta en hund för att hindra den från att orsaka skador eller avsevärda olägenheter. Även om resultatet av en sådan test inte kan förväntas vara den fullständiga "sanningen", så innebär ändå alternativet – att inte testa hunden – att det blir svårare att fatta ett korrekt beslut. För det andra utmynnar inte testen i en slutsats om huruvida hunden besitter vissa i lagen givna egenskaper, utan snarare i en bedömning av typen "denna hund har egenskaper som gör den alltför farlig för att den skall kunna släppas ut i samhället". Risken finns naturligtvis att missvisande testresultat i undantagsfall kommer att leda till att felaktiga avlivningsbeslut fattas. Denna risk skulle emellertid öka om hunden inte testades. Det vore dock inte rimligt att avliva en hund som inte hade orsakat några besvär för omgivningen, enbart baserat på dess testresultat; i dessa fall måste nuvarande tesmetoders felmarginaler betraktas som alltför stora för att de skall vara användbara.

4.2.2 Förbud mot att använda hundar som nedärver okontrollerbar aggressivitet i avel

Jag föreslår ett tillägg till 29 § djurskyddsförordningen enligt vilket det skall vara förbjudet att i avel använda hundar som kan förväntas nedärva okontrollerbar aggressivitet. Med okontrollerbar aggressivitet avses inte enbart hundar med en extrem och ärftlig benägenhet att bli arga, utan framför allt hundar som av genetiska orsaker har ett mycket obalanserat aggressivt beteende. Sådan aggressivitet kan exempelvis böttna i stora rädsleproblem hos hunden.

Det föreslagna tillägget är ämnat att framför allt tjäna som en deklARATION om att samhället inte är betjänt av hundar med denna typ av egenskaper. I en framtid, då vi förhoppningsvis vet mer om vilka ärftliga egenskaper som är specifikt predisponerande för ett farligt beteende och även har kunskaper som gör att vi kan detektera dessa, kan man tänka sig att vi med stöd i den föreslagna förordningen kan skapa föreskrifter som mer i detalj reglerar vilka hundar som inte får användas i avel på grund av att de nedärver "okontrollerbar aggressivitet".

Det kan diskuteras om denna bestämmelse bör placeras i djurskyddsförordningen eller i tillsynslagen. Det finns två skäl till att jag anser att djurskyddsförordningen passar bättre. För det första är bestämmelsen väl i linje med artikel 5 i Europakonventionen om skydd för sällskapsdjur som Sverige ratificerat (se bilaga 5). I förarbetena till denna artikel nämns visserligen inte okontrollerbar aggressivitet, utan man resonerar om onormal ("abnormal") aggressivitet. Onormal aggressivitet kan emellertid vara såväl onormalt liten som onormalt stor eller onormalt obalanserad. Vad som avses är därför sannolikt snarare okontrollerbar än onormal. Eftersom konventionen handlar om djurskydd, förefaller det lämpligt att införa bestämmelsen i djurskyddslagstiftningen. För det andra är detta ingen tillsynsbestämmelse. Tillsynslagen är inriktad på farliga beteenden orsakade av hundägares bristande tillsyn, medan den föreslagna bestämmelsen tar sikte på något helt annat, nämligen hundars egenskaper. Det kan förvisso hävdas att förslaget i första hand motiveras av säkerhetsskäl, vilket gör att tillsynslagen ligger närmare till hands oavsett om det är en tillsynsbestämmelse eller inte. Jag anser dock att det även finns rena djurskyddsaspekter med förslaget; en okontrollerbart aggressiv hund enligt tidigare definition kan sällan hållas på ett sätt som gör att den får möjlighet att bete sig naturligt,

något som krävs enligt gällande djurskyddslag. Därmed utgör avel med sådana hundar ett potentiellt djurskyddsproblem.

4.2.3 Reglering av verksamhet med ensamarbetande hundar (vakthundar)

I kapitel 2 konstaterade jag att verksamheten med ensamarbetande vakt- och larmhundar bör regleras bättre än vad som är fallet i dag. Det finns i första hand två befintliga lagar som är tänkbara att innehålla specialbestämmelser på detta område, nämligen djurskyddslagen och lag (1974:191) om bevakningsföretag (bevakningslagen).

Djurskyddslagen

Den 1 december 2003 kommer en förändring i 16 § djurskyddslagen att träda i kraft, enligt vilken det kommer att krävas tillstånd för den som yrkesmässigt eller i större omfattning håller, föder upp, upplåter eller säljer sällskapsdjur. Vid tillståndsprövningen, som skall göras av de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, skall särskild hänsyn tas till att den sökande kan anses lämplig att bedriva verksamheten och att de anläggningar i vilka verksamheten skall bedrivas är lämpliga från djurskyddssynpunkt. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket skall få meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet. I dag gäller tillståndskravet endast den som föder upp eller säljer hundar eller tar emot hundar för förvaring och utfodring. Skälet till förändringen är enligt förarbetena (prop. 2001/02:93) bland annat just att den som hyr ut vakthundar inte omfattas av nuvarande 16 §. Det konstateras i propositionen att denna verksamhet, som ofta främst bygger på ekonomiska intressen, är av sådan karaktär att den "kräver att den ansvariga personen har goda kunskaper om djur och även i övrigt har förutsättningar att driva en dylik verksamhet".

Genom den beskrivna lagändringen anser jag att verksamhet med ensamarbetande hundar ur djurskyddssynpunkt kommer att vara tillräckligt reglerad.

Bevakningslagen

För att de ensamarbetande hundarna skall kunna regleras inom ramen för bevakningslagen krävs för det första en förändring som gör att de företag som hyr ut sådana hundar omfattas av denna lag. I dag gör de inte det eftersom denna typ av verksamhet inte ansetts omfattas av begreppet bevakning; enligt förarbetena till bevakningslagen (prop. 1979/80:122) avses med bevakning "en verksamhet som utövas genom *personell* eller *teknisk tillsyn*...". För det andra krävs en förändring i de föreskrifter¹ som Rikspolisstyrelsen meddelat med stöd av lagen. När lagen om bevakningsföretag kom år 1974 skrevs även tillämpningsföreskrifter. Något speciellt om ensamarbetande hundar fanns inte med. Erfarenheten visade dock att det förekom bland bevakningsföretagen att man avtalade om bevakning av ett objekt, men i stället för att rondera satte man ut en hund. Systemet med att sätta ut hund i stället för annan typ av bevakning ansågs inte vara i linje med lagens ambition. Mot slutet av 1970-talet infördes därför en skrivning i föreskrifterna som anger att en hund som används i bevakningstjänst inte får användas "som så kallad ensamarbetande hund (stakethund)". Med ändringen i föreskrifterna avsåg man sannolikt att systemet med stakethundar helt skulle upphöra. Ett system påminnande om uthyrning av hund för detta ändamål hade man förmodligen inte tänkt sig vara möjligt, det vill säga man ansåg att sådan uthyrning skulle innefattas i lagens tillämpningsområde och därför med stöd av föreskrifterna vara otillåten.

Jag kan inte se några säkerhetsmässiga skäl till att kategoriskt förbjuda verksamhet med ensamarbetande hundar. Däremot är denna verksamhet definitivt av sådan art att den bör omfattas av tydliga regleringar, detta för att det skall bli enklare att komma åt oseriösa aktörer och därmed minska riskerna för skador på omgivningen. En sådan reglering kräver en översyn av bevakningslagen och av de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, något som inte har varit möjligt att göra inom ramen för Hundansvarsutredningen. Därför föreslår jag att regeringen ger Rikspolisstyrelsen detta i uppdrag.

¹ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPS FS 1994:12) till lagen (1974:191) om bevakningsföretag och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag

4.3 Övriga överväganden och kommentarer

4.3.1 Behov av föreskrifter om skötsel av hundar

I och med de förändringar i djurskyddslagen som trädde i kraft den 1 januari 2003 har Jordbruksverket bemyndigats att utfärda föreskrifter om hur hundar skall hållas och skötas. Därför bör föreskrifter som hundägare måste rätta sig efter utformas, till exempel hur ofta en hund måste rastas, hur länge man får lov att lämna en hund ensam med mera. Föreskrifter riktade mot uppfödarna bör också utarbetas. Även om denna typ av åtgärder motiveras av djurskyddsskäl kan de utan tvekan förväntas ha en positiv betydelse även för förekomsten av farliga hundar. Från och med den 1 januari 2004 kommer bemyndigandet att överföras till den nya Djurskyddsmyndigheten.

4.3.2 Brottsbalken kan utnyttjas oftare

Ett problem som jag tycker mig se är att polis och åklagare ibland är försiktiga med att använda sig av brottsbalken i vissa fall när en hund till exempel skadat en människa eller en annan hund. Det är svårt att veta vad som är skälet till detta, men mitt intryck är att man "fastnar" i tillsynslagen. Det vill säga att man just för att en hund är inblandad undersöker om tillsynslagen är tillämplig, men inte tänker på att även andra lagrum kan vara aktuella och kanske till och med att föredra i vissa fall.

4.3.3 Ordningsbot – en outnyttjad möjlighet

I de kommunala ordningsföreskrifterna finns ofta bestämmelser som berör hundhållningen. Det kan till exempel handla om koppeltvång eller hundförbud på vissa platser. En polisman kan utfärda ordningsbot för förseelse mot en sådan föreskrift. Bötesbeloppet är i dag 600 kronor. Under år 2001 utfärdades i hela landet ordningsbot mot denna typ av förseelser vid totalt tolv tillfällen.

Det är uppenbart så, att en bristande hundhållning på vissa platser blivit något av norm. Jag har till exempel fått ett stort antal telefonsamtal och brev från hundägare som inte längre vågar rasta sina hundar i det område där de bor, eftersom det finns så många andra hundägare i närområdet som inte har kontroll över sina okopplade

hundar. Många av dem som hört av sig till mig bor där det enligt de kommunala ordningsföreskrifterna är förbjudet att ha hunden okopplad.

Det är min bedömning att ett mer omfattande användande av ordningsbottsystemet, åtminstone lokalt där problemen med bristande hundhållning tenderar att öka till oacceptabla nivåer, skulle kunna vända denna utveckling. Detta skulle förbättra miljön för såväl de skötsamma hundägarna och deras hundar som för övriga medborgare.

4.3.4 Hundar som stör vilt

Den som låter en hund driva eller på annat sätt störa vilt omfattas av jaktlagens (1987:259) straffbestämmelser. Många gånger är det dock svårt att bevisa att en hund stört eller drivit vilt. Det uppges även ofta vara svårt att få den fälld i domstol som i strid med 6 § jaktlagen låtit sin hund löpa lös sommartid. Att hunden skall hindras från att löpa lös innebär att den måste hållas "under fullständig kontroll", vilket för de flesta hundar är synonymt med "kopplad". Många menar att ett strikt koppelvång sommartid vore att föredra framför nuvarande formulering i 6 §. På detta sätt skulle problem med hundar som stör vilt minska, åtminstone under den känsliga perioden då viltet har ungar. Detta beror dels på att lagen skulle bli svårare för hundägarna att misstolka, dels att det skulle bli enklare att komma åt dem som bryter mot lagen. Det torde nämligen vara besvärligare att bortförklara att hunden inte var kopplad än att den inte hindrats från att löpa lös. För att tydliggöra vad som gäller för hundar som vistas i naturen föreslog regeringen i prop. 1986/87:58 att koppelvång skulle gälla sommartid.

Det har inte varit möjligt att kartlägga omfattningen på problemet med hundar som på olika sätt stör vilt. Jag har varit i kontakt med såväl myndigheter som organisationer med intressen på området, till exempel Svenska Jägareförbundet, Viltskadecenter, Naturvårdsverket och ett antal länsstyrelser, men det finns varken statistik eller utredningar om detta. De mer subjektiva uppfattningarna om hur allvarligt problemet är varierar högst påtagligt.

Jag anser att ett införande av ett generellt koppelvång sommartid på mark där det finns vilt är en alltför drastisk åtgärd för att komma till rätta med ett problem som ingen vet hur allvarligt det är. Nuvarande bestämmelse är dock inte problemfri. Dels kan det

vara problem med bevisbördan mot sådana som släpper sina hundar utom kontroll, dels kan den alltför lätt tolkas som att det är fritt fram att ha hunden okopplad. Att åstadkomma en bestämmelse med samma innebörd men med en tydligare skrivning är dock svårt. Däremot kommer den skärpning av hundägaransvaret som föreslås i kapitel 3 att omfatta även de hundägare som brister i sin hundhållning gentemot viltet. Jag föreslår därför inga åtgärder som inriktar sig specifikt mot hundar som stör eller driver vilt.

4.3.5 Hyresgäster och hundar

Flera bostadsföretag har framfört att de upplever det som alltför svårt att säga upp hyreskontraktet med hyresgästar som har hundar som stör, skrämmer eller skadar omgivningen. Även SABO, de allmännyttiga bostadsföretagens organisation, har påtalat att det många gånger är svårt för en hyresvärd att komma till rätta med hyresgäster som på något sätt har en eftersatt hundhållning. Som nämnts i kapitel 2 kan en dålig hundägare kraftigt försämra boendemiljön för ett stort antal grannar, i extremfallet till och med göra den farlig. I bilaga 3 redogörs för en undersökning som visar att vart tionde allmännyttigt bostadsföretag rapporterar att de har eller har haft problem med farliga hundar i sina bostäder.

Ett problem man säger sig stöta på ofta i hanteringen av ärenden som gäller hundar som orsakar problem, är att hyresnämnderna tolkar hyreslagens bestämmelser om grund för uppsägning av hyreskontraktet alltför snävt. Jag kan hålla med om att detta ibland tycks vara fallet. Ett av skälen uppges av bostadsföretagen vara att hyreslagen inte är anpassad till vissa av de problem med hundar som finns i dag, men som inte fanns då lagen skrevs. Jag har dock inte haft möjlighet att göra en tillräckligt omfattande kartläggning för att på ett trovärdigt sätt kunna argumentera för förändringar i den lagtext som styr detta. Dessutom menar jag att farliga hundar i första hand är ett samhällsproblem och inte ett problem som specifikt berör de som bor i hyresrätt. Av det skälet är det önskvärt att de bestämmelser som reglerar hundhållningen omfattar också boende i bostadsrätter och egnahem. Även Hyresgästföreningen har till mig framfört synpunkter med denna innebörd.

För att försöka komma till rätta med problem med framför allt farliga hundar har vissa bostadsföretag infört klausuler i sina hyreskontrakt med innebörden att hyresgästen inte får inneha "kamphund"

eller "aggressiv hund". Det är emellertid tveksamt om denna typ av bestämmelser skulle hålla som grund för uppsägning av hyreskontraktet vid en prövning. I princip har en hyresgäst alltid rätt att hålla sällskapsdjur i bostaden, även om det förbjudits av fastighetsägaren. Godtagbara undantag kan dock finnas, till exempel för lägenheter som är avsedda för pälsdjursallergiker. Av samma skäl som angivits tidigare anser jag inte heller att detta förhållande bör föranleda några förändringar i hyreslagen. Däremot kommer de generella förändringarna i de bestämmelser som reglerar hundhållningen att få till följd att såväl bostadsföretagen som de skötsamma hyresgästerna ges bättre möjligheter att komma till rätta med denna typ av störningar i sin boendemiljö.

4.3.6 Det skall inte krävas tillstånd för att få ha hund

Det har ibland framförts att det bör krävas någon form av tillstånd för att få äga och/eller hantera hundar. Hundkörkort eller hundägarlicens är vanligt förekommande benämningar på ett sådant tillstånd. Det finns olika förslag på hur ett system med hundägartillstånd skulle kunna utformas. Vanligast är att hundkörkort eller hundägarlicens skall få utfärdas till den som genomgått utbildning om exempelvis hundens beteenden och behov, samhällets krav, dressyrlära med mera. Andra menar att en hundägare måste visa att han eller hon klarar av att kontrollera den egna hunden för att få tillstånd. Vissa anser att endast ägare till vissa raser eller hundar av en viss storlek bör omfattas av tillståndskravet.

Jag har valt att inte föreslå något krav på att man måste ha tillstånd för att få äga eller hålla hund. I mitt förslag till en ny lag om tillsyn över hundar och katter (kapitel 3) har jag föreslagit att den som allvarligt brister i sitt tillsynsansvar över en hund bland annat skall kunna beläggas med såväl krav på att delta i en hundägarutbildning som förbud att hantera hundar. Dessa möjligheter utgör i princip ett "omvänt hundägartillstånd". Skillnaden mot ett obligatoriskt tillståndskrav är att enligt mitt förslag så drabbas endast de som visat sig inte kunna leva upp till sitt ansvar som hundägare. Däremot belastas inte alla de som är skötsamma.

Skälen till att jag inte vill att det skall krävas hundkörkort eller licens för att få äga hund är att det skulle vara en alltför ingripande åtgärd gentemot de skötsamma hundägarna. De allra flesta svenska hundägare låter inte sina hundar orsaka olägenheter för omgivningen.

I den mån en internationell jämförelse låter sig göras (se bilagorna 2 och 3), framstår svenska hundägare till och med som mycket ansvarstagande och kunniga. Att under dessa förhållanden ställa de relativt omfattande krav som ett hundkörkort skulle innebära, vore en orimlig åtgärd. Än mer orimligt blir det under beaktande av att det finns anledning att befara att de minst lämpliga hundägarna kommer att fortsätta att ha hund oavsett om de har tillstånd för det eller inte. För den ansvarsfulla hundägaren som inte känner att han eller hon har tillräckliga kunskaper, erbjuds det dessutom redan i dag ett stort antal frivilliga utbildningar.

4.3.7 Rasförbud fungerar inte

I debatten om farliga hundar har det ofta framförts, i synnerhet för några år sedan, att vissa raser är farligare än andra och därför bör förbjudas. Flera europeiska länder har olika typer av restriktioner gentemot specifika raser. Restriktionerna handlar ofta om att hundar av en viss ras och blandrashundar där den förbjudna rasen ingår måste steriliseras eller kastreras, hållas kopplade, vara försedda med munkorg och inte får införas i landet. För EU-ländernas lagstiftning om hundar redogörs i bilaga 5. Sveriges regering har vid flera tillfällen uttalat att det inte varit möjligt att hänföra farliga hundar till en särskild hundras. Denna syn kommer till uttryck bland annat i Hundansvarsutredningens kommittédirektiv (Dir. 2002:18). I direktivet skriver regeringen också att ett farligt beteende "kan utvecklas och förstärkas genom bland annat felaktig avel eller felaktig hantering och mycket stora individuella variationer förekommer inom varje ras". Jag ansluter mig till regeringens uppfattning i denna fråga och föreslår därför inte några särskilda åtgärder för vissa raser. Det finns emellertid anledning att precisera vilka grunder jag har för detta ställningstagande.

Av kapitel 2 framgår att den enda gemensamma nämnare som går att finna mellan farliga hundar är att de har ägare som brister i sitt hundägaransvar. Förvisso har olika hundar olika egenskaper som gör dem mer eller mindre farliga i samma ägares händer. Men dessa skillnader följer inte rasgränser; variationerna är i allmänhet större inom en ras än mellan raser. Med andra ord skulle man, om man införde förbud mot vissa raser, förbjuda många hundar som är betydligt mindre farliga än hundar ur tillåtna raser. Detta faktum utgör i sig självt inget skäl till att avstå från att införa rasspecifika restriktioner.

tioner. Man kan till exempel tänka sig att det finns en ras som orsakar oproportionerligt mycket skador och som inte tillför unika positiva värden. Om man begränsar sig till denna verklighetsbeskrivning kan det därför tyckas vara en bra lösning att förbjuda en sådan ras; oavsett om hundarna i rasen orsakar skador på grund av sina egenskaper eller på grund av att ägarna inte tar sitt ansvar så borde ju skadorna minska om hundarna försvann. Tyvärr är det inte så enkelt, och det är först när man ser ett steg längre som problemen uppenbarar sig.

Bland annat finns det en rad praktiska problem. Det finns i dag ingen som vet vilken eller vilka raser som orsakar oproportionerligt mycket skador. Med en i detta avseende effektivare registrering av tillbud skulle detta emellertid gå att ta reda på. Nästa praktiska problem blir därför hur identifieringen av förbjudna hundar skall gå till. Extra besvärligt blir detta eftersom man sannolikt vill förbjuda även korsningar där den förbjudna rasen ingår. I de länder som har någon form av rasförbud väljer man i allmänhet ettdera av två huvudalternativ. Det första alternativet innebär att man lägger bevisbördan på hundägaren; en hundägare skall alltså i princip kunna bevisa att hans eller hennes hund inte är av förbjuden ras. Som bevis brukar godtas att hunden är märkt och stambokförd i en stambok som förs av någon av staten godkänd hundorganisation. Ett av problemen med detta system är att stamböcker endast förs för rasrena hundar. I princip innebär alltså denna omvända bevisbörda att blandraser förbjuds. Med blandraser avses då även hundar vars föräldrar är rasrena och av samma ras men som inte själva registrerats. Trots att vi i den svenska hundpopulationen sannolikt har världens lägsta andel blandrashundar skulle detta innebära att fler än 100 000 hundar utöver de som tillhör den eller de förbjudna raserna, i princip skulle omfattas av förbudet. Det är varken rimligt eller önskvärt.

Det andra alternativet för identifiering är att staten definierar ett antal utseendemässiga egenskaper som anses karaktärisera den förbjudna rasen. I vissa länder har karaktäristiken även kompletterats med beteendemässiga egenskaper. Utifrån dessa givna definitioner skall sedan de rättsvårdande myndigheterna avgöra om den enskilda hunden tillhör den förbjudna rasen eller inte. Detta har i många fall visat sig vara en nästintill omöjlig uppgift. Dels finns det olika raser som är väldigt lika varandra (till exempel pitbull och american staffordshire terrier), dels kan vissa blandraser komma att uppfylla kraven.

Det finns ytterligare omständigheter som talar emot rasrestriktioner som en metod att minska problemen med farliga hundar. Den kanske viktigaste är att det är osannolikt att denna typ av åtgärder medför en minskning av problemen. Teoretiskt beror detta just på det faktum att det är ägarna som är problemet, inte hundar av en viss ras. Om ett förbud för vissa raser införs är det troligt att de dåliga ägarna skaffar hundar av andra raser som så att säga tar de förbjudna hundarnas plats. Detta är för övrigt inte bara ett teoretiskt resonemang; flera av de länder som haft rasrestriktioner en tid rapporterar att denna utveckling är mycket tydlig. Vissa länder som tidigare haft rasrestriktioner har avskaffat dem bland annat av detta skäl. Andra hamnar i en situation där fler och fler raser förbjuds.

För att restriktioner gentemot en viss ras skall vara verksamma krävs att hundar av denna ras inte får importeras. Som nämnts tidigare har följaktligen flera EU-medlemsstater infört importförbud för hundar av vissa raser. Detta innebär dock inte i sig att bestämmelserna är förenliga med EG-rätten.

Enligt artikel 28 i EG-fördraget är kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan förbjudna mellan medlemsstaterna. Bestämmelser som hindrar införsel av hund från en medlemsstat till en annan måste anses falla under detta förbud. I artikel 30 i EG-fördraget finns vissa undantag från artikel 28; bland annat hindrar bestämmelsen i artikel 28 inte förbud som grundas på hänsyn till intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv. Det kan diskuteras om ett förbud mot införsel av vissa hundar skulle kunna falla under undantagsbestämmelserna i artikel 30. Det är högst osäkert om ett sådant förbud skulle hålla vid en prövning i EG-domstolen. Det skulle nämligen kunna hävdas att mindre ingripande åtgärder likaväl skulle kunna skydda människors liv och hälsa.

Inom EU diskuteras nu ett förslag om förordning om djurhållsvillkor som skall tillämpas vid transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte. Det föreslås att tredje stycket i artikel 2 skall ha följande lydelse. "Bestämmelser som grundar sig på andra hänsyn än djurhälsa och som syftar till att begränsa transporter av vissa arter eller raser av sällskapsdjur skall inte påverkas av denna förordning." Det kan antas att denna bestämmelse bland annat har tillkommit för att förordningen inte skall hindra vissa medlemsstater från att ha särregler på detta område. Frågan om farliga hundar i sig har dock inte diskuterats under förhandlingarna. Beslut om förslaget kan förväntas inom den närmaste tiden.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan anser jag inte att rasrestriktioner är en framkomlig väg för att lösa problemen med farliga hundar. Lösningen ligger i stället i att skapa ett regelverk som gör det möjligt att komma åt enskilda hundar och hundägare, oavsett vilken hundras det handlar om.

5 Förslag till metoder för identifiering av farliga hundar

5.1 Förslag

Regeringen föreslås ge Rikspolisstyrelsen i uppdrag att vidta de åtgärder som behövs för att testerna av de hundar som omhändertagits för att hindra att de orsakar skador genomförs på ett likvärdigt sätt oberoende av var och när hunden testas och att de som testar hundarna har för ändamålet nödvändig kompetens. För att ett bra testningsförfarande skall kunna uppnås bedömer jag att föreskrifter med stöd i den föreslagna lagen om tillsyn över hundar och katter måste meddelas om att endast för ändamålet särskilt utbildad personal skall få utföra testerna. Testerna skall anpassas efter den situation som föranlett omhändertagandet av hunden, dock med hänsyn tagen till hundens individuella egenskaper. För att förbättra möjligheterna att utveckla bättre testmetoder bör det dessutom föreskrivas att alla hundar som omhändertagits av dessa orsaker utöver den individ- och situationsanpassade testen skall genomgå en standardiserad testningsrutin, förslagsvis Mentalbeskrivning Hund.

5.2 Motiv för mina förslag

5.2.1 Mina utgångspunkter

I kapitel 3 redogör jag för mitt förslag till en ny lag om tillsyn över hundar och katter. Enligt detta förslag skall polismyndigheten bland annat få besluta om att omhänderta en hund om inte mindre ingripande åtgärder är tillräckliga för att se till att den inte orsakar skador eller avsevärda olägenheter. Efter utredning skall polismyndigheten låta sälja, överlåta på annat sätt eller avliva hunden eller ta hand om den tills vidare.

Detta förslag är inte avsett att fungera som en möjlighet att på något sätt straffa en hundägare som brustit i tillsynen över sin hund. Syftet är i stället att ge samhället bättre möjligheter att förebygga skador eller avsevärda olägenheter. Icke desto mindre är det ett avsevärt ingrepp som drabbar den hundägare som får sin hund omhändertagen och såld eller avlivad. Det är därför av stor vikt att polismyndighetens utredning i samband med ett omhändertagande utförs på ett grundligt och sakkunnigt sätt. Av detta skäl har jag föreslagit att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer skall få meddela föreskrifter om hur en sådan utredning skall gå till.

En komponent i en utredning som föranletts av att en hund skadat, eller uppenbart riskerar att skada, en människa eller ett annat djur måste vara en bedömning av hundens mentala egenskaper. Syftet med bedömningen av hunden är att ge en bättre bild av om denna hund tillsammans med sin ägare kan förväntas orsaka skador eller avsevärda olägenheter i framtiden, det vill säga om hundägaren skall få tillbaka hunden eller inte. Om man kommer till slutsatsen att hunden inte kan återgå till hundägaren får bedömningen av hunden ytterligare ett syfte, nämligen att vara avgörande för om hunden bör avlivas eller omplaceras (säljas eller skänkas).

5.2.2 Nuvarande förhållanden

Som beskrivits i bilaga 6 görs redan i dag, med stöd i nuvarande lag (1943:459) om tillsyn över hundar och katter (tillsynslagen) bedömningar av farligheten hos bitska hundar som omhändertagits. Enligt lagen skall denna bedömning göras av en veterinär. Detta är otillfredsställande eftersom en veterinär inte nödvändigtvis har tillräckliga kunskaper om farliga hundar för att göra denna typ av bedömningar. I vissa fall gör även polisen en bedömning av hunden. Denna utförs ofta av en besiktningsman inom polisens hundorganisation. Vid en sådan test försöker man många gånger efterlikna den situation som föranlett ingripandet. Besiktningsmännen har dock ingen särskild utbildning för att bedöma farliga hundar. Testmetoderna skiljer sig därför åt beroende på vem som utför testen.

5.2.3 Överväganden

Rikskriminalpolisens polishundtjänst har vid en hearing som hölls i september 2002 och i brev till Hundansvarsutredningen framfört förslag på hur bättre testmetoder för bedömning av hundars farlighet kan uppnås. Snarlika förslag har för övrigt framförts även från andra håll. För det första, anser Polishundtjänsten, bör *alla* hundar som omhändertagits för att förhindra att de orsakar skador testas av polisen. För det andra bör de polismän som utför testen vara specialutbildade för detta. Polishundtjänsten har meddelat att de kan tänka sig att utbilda en mindre grupp besiktningsmän för detta ändamål. För det tredje bör det föreskrivas om vissa ramar för hur testerna skall genomföras.

Jag anser att samtliga dessa förslag är bra, och att ett genomförande av dem skulle medföra ett mer korrekt och enhetligt beslutsunderlag vid utredningar av ärenden med omhändertagna farliga hundar.

Vem skall utföra testerna?

För att tester av farliga hundar skall kunna utföras på ett bra sätt krävs det för det första att de som utför testerna har gedigna kunskaper, inte bara om hundar i allmänhet utan även om farliga hundar. För det andra krävs att hundarna mäts med samma måttstock oavsett vem det är som utför testen; resultatet av testen skall bli detsamma oberoende av var och när den sker. Den enda myndighet med förutsättningar att kunna leva upp till dessa krav är polismyndigheten. Det är därför lämpligt att polisen ansvarar för att göra dessa bedömningar. Inom polisen är det polishundväsendets så kallade besiktningsmän som har den största formella kompetensen om hundar. De har bland annat befogenhet att bedöma om polis- och väktarhundar är lämpliga som tjänstehundar. Mot denna bakgrund anser jag att den som testar farliga hundar enligt den föreslagna tillsynslagen dels skall vara besiktningsman, dels skall ha specialutbildning på området.

Polishundtjänsten svarar för utbildningen av såväl nya hundförare som instruktörer och besiktningsmän. Det är naturligt att också utbildningen av de besiktningsmän som skall testa farliga hundar genomförs av dem. Ett antal besiktningsmän bör därför specialut-

bildas av Polishundtjänsten och ges befogenhet att testa farliga hundar.

Testmetoder

Som nämnts tidigare måste det finnas en enhetlighet över landet beträffande hur testerna av farliga hundar utförs. Därför är Polishundtjänstens förslag om föreskrifter som reglerar testningsförfarandet bra. Samtidigt är det viktigt att ramarna för hur testerna skall gå till i de enskilda fallen inte blir för statiska. Skälet till detta är att en alltför statisk test riskerar att inte framkalla det som skall bedömas, nämligen det farliga beteendet. Som jag redogjort för i kapitel 2 så kan en hund bitas av många olika orsaker. Det är följaktligen inte säkert att exempelvis ett hotfullt beteende gentemot hunden utlöser det farliga beteendet, utan hunden kanske biter när den blir rädd, när det gör ont, när den kommer i kontakt med hundar av en viss ras eller när den ser ett springande barn. Om en hund har bitit en människa eller ett annat djur måste man därför, för att kunna bedöma risken för ett upprepande, försätta hunden i en likartad situation som den som tidigare utlöst bitbeteendet. Jag anser av dessa orsaker att det av föreskrifterna skall framgå att testmetoderna skall anpassas efter den situation som föranlett ingripandet, dock med hänsyn tagen till hundens individuella egenskaper. Testerna skall också innehålla vissa obligatoriska moment.

Att testen skall individanpassas innebär att testledaren ges ett visst utrymme att variera sig beträffande situationsanpassningen av testen. Man kan till exempel tänka sig att en hund i något sammanhang bitit en människa mycket allvarligt, men att man då man i testsituationen försöker efterlikna detta sammanhang misslyckas med att få fram en reaktion hos hunden. Detta behöver inte betyda att hunden är "ofarlig", utan kan också bero på att man inte lyckats återskapa vissa av de signaler som krävs för att hunden skall visa det farliga beteendet. Det kan därför i vissa fall finnas anledning att "individanpassa" testen genom att på andra sätt försöka provocera fram bitbeteendet. Om det handlar om en hund som bitit i aggression kan detta vara viktigt inte minst för att se hur hunden reagerar när den blir arg. Vissa hundar har till exempel mycket svårt att avreagera när de väl blivit arga, något som kan ha betydelse för vilket beslut som bör fattas med anledning av testresultatet. Det kan också vara så att det inte är lämpligt att hålla sig strikt till en situations-

anpassning om hunden uppenbart mår mycket dåligt av detta. Ytterligare exempel på när man kan bli tvungen att avvika från situationsanpassningen är om hunden bitit ett barn eller en annan hund, eftersom det då kan vara svårt att skapa alltför likartade testsituationer som inte medför ytterligare skador.

De obligatoriska momenten syftar inte enbart till att bidra till enhetligheten i testmetoderna, utan även till att ge underlag för forskning som på sikt kan ge värdefulla kunskaper om huruvida farliga hundar har några specifika beteendemönster, och i så fall hur dessa ser ut. Detta är kunskaper som vi saknar i dag. Men om alla hundar som omhändertagits på grund av att de är farliga beskrivs med avseende på sina reaktioner i olika standardiserade testsituationer, skulle man med tiden kunna analysera vilka gemensamma nämnare som eventuellt finns mellan dessa hundar. Om man finner sådana gemensamma reaktionsmönster, som är ovanliga i en "normalpopulation" av hundar, öppnas möjligheter att konstruera betydligt tillförlitligare testmetoder. Kanske skulle det till och med kunna bli möjligt att redan innan någon incident inträffat belägga hundar med ett visst testresultat med olika restriktioner.

Svenska Brukshundklubbens (SBK) Mentalbeskrivning Hund (MH) är en metod som mäter en hunds reaktioner i ett antal standardiserade testsituationer (se bilaga 6). MH är inte anpassat för att kunna tjäna som verktyg för att avgöra om en hund är farlig eller inte, utan syftet är att resultatet av MH skall kunna användas i aveln för att förstärka eller försvaga olika beteenden hos hundarna. Vissa av testsituationerna i MH är emellertid snarlika de som ofta är aktuella vid tester av farliga hundar. Ett stort antal svenska hundar genomgår dessutom MH varje år. Om alla farliga hundar genomgick MH skulle man därför kunna jämföra dessa med en population hundar varav de flesta inte är "farliga". Jag anser därför att de obligatoriska momenten vid testen av en farlig hund skall utgöras av en MH.

