

Lagrådsremiss

Ändringar i djurskyddslagen

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 13 juni 2013

Eskil Erlandsson

Mats Wiberg
(Landsbyggsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

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

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

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

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bakgrund och gällande rätt	6
4.1	Sexuella handlingar med djur har varit förbjudet i Sverige	6
4.2	Sexuella handlingar med djur i Sverige i dag	7
4.3	Gällande rätt	8
5	Överväganden och förslag	8
5.1	Ett förbud införs mot sexuella handlingar med djur	8
5.2	Sanktioner	13
5.3	Djurförbud och omhändertagande av djur	16
5.4	Ikraftträdande	17
6	Konsekvensanalys	17
6.1	Konsekvenser för företag och enskilda personer	17
6.2	Konsekvenser för det allmänna	18
7	Författningskommentar	19

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534).

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §

Det är förbjudet att genomföra sexuella handlingar med djur.

29 §²

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

1. inte följer ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat enligt 26 § och som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,

2. allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur,

3. har misshandlat ett djur,

4. har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, eller 5. vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36 eller 36 a § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §.

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

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

Förbudet kan avse viss tid eller gälla tills vidare.

31 §³

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

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

¹ Lagen omtryckt 2003:1077.

² Senaste lydelse 2006:809.

³ Senaste lydelse 2006:809.

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

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

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

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

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

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

36 c §

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 4 juni 2009 (dir. 2009:57) att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en bred översyn av den samlade djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll, lämna förslag till ny djurskyddslag och förordning samt ge exempel på hur andra föreskrifter på området kan utformas. En av de frågor som utredaren fick i uppdrag att utreda särskilt var frågan om användning av djur för sexuella ändamål. Uppdraget i den delen innefattade att undersöka vilka åtgärder inom ramen för djurskyddslagstiftningen som kan vara lämpliga för att förtydliga och stärka skyddet för djur i detta avseende. Utredarens uppdrag var alltså avgränsat till djurskyddslagens område och omfattade inte frågor som t.ex. rör djurpornografi och publicering av sådant material på Internet eller straffrättsliga frågor enligt brottsbalken.

Uppdraget redovisades till regeringen i november 2011 (*Ny djurskyddslag*, SOU 2011:75). En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig hos Landsbyggsdepartementet (dnr L 2011/3138).

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

I detta lagstiftningsärende behandlar regeringen frågan om användning av djur för sexuella ändamål. Utredningens förslag i övriga delar bereds vidare i Regeringskansliet.

4 Bakgrund och gällande rätt

4.1 Sexuella handlingar med djur har varit förbjudet i Sverige

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

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

vägts in och beaktats på något sätt annat än att det kunde vara fråga om djurplågeri i de grövsta fallen.

Synen på djur och lagstiftningen kring djur har förändrats mycket sedan tidelagsförbudet upphävdes. Året efter att man avkriminaliserade otukt med djur, 1945, trädde Sveriges första djurskyddslag i kraft. Nu gällande djurskyddslag antogs år 1988. Lagen syftar till att verka förebyggande och bygger på idén att djur inte bara har ett värde för den som har nytta av dem utan att djur också är skyddsvärda i sig. I jämförelse med tidigare bestämmelser ökade tonvikten på friska djur genom att man kompletterade det redan tidigare gällande kravet i 2 § djurskyddslagen om att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande genom att också lägga till ordet ”sjukdom”. Vidare infördes kravet på så kallat naturligt beteende i 4 § djurskyddslagen. I bestämmelsen slås fast att djur ska hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt. Vidare infördes även bland annat kravet på att ny teknik ska förprövas innan den tas i bruk samt förbudet mot operativa ingrepp av andra skäl än för veterinärmedicinska ändamål.

Lagstiftningen har därefter kontinuerligt justerats och sedan 1988 års lag trädde i kraft har till exempel även krav införts på att vård eller andra åtgärder ska vidtas när djur visar tecken på ohälsa eller beter sig onormalt samt krav på att djur ska ges vård av veterinär vid skada eller sjukdom. Bestämmelserna om omhändertagande av djur och djurförbud har också skärpts till förmån för djurskyddet.

4.2 Sexuella handlingar med djur i Sverige i dag

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

Sedan 1970-talet och fram till 2005 kom, genom de nyss nämnda undersökningarna, sammantaget 227 fall av beteenden som stämde in på utformningen av enkäterna till Djurskyddsmyndighetens kännedom. Av de redovisade fallen hänförde sig knappt två tredjedelar till perioden 2000–2005. Av dessa fall utgjorde 115 fall polisanmälningar om misstänkt brott.

Djurskyddsmyndigheten bedömde, i rapporten från år 2007, att av samtliga misstänkta fall som kommit till myndighetens kännedom, föll cirka 20 stycken utanför djurplågeribestämmelsens tillämpningsområde. Det rörde sig om fall där det var svårt att bedöma om djuren hade lidit fysiskt eller psykiskt.

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

När det gäller hur användning av djur för sexuella ändamål, enligt den utformning av enkäterna som Djurskyddsmyndighetens uppgifter baseras på, kan se ut framgår följande. Den övervägande majoriteten av fallen var förenade med fysiska skador på djuren och innebar ett uppenbart lidande för dessa. Det handlade bland annat om stick- och skärskador på eller omkring könsorganen och om skador som uppstått till följd av att gärningsmannen hade använt vassa föremål vid penetration av till exempel könsorganen. Det förekom även djur som kastrerats eller stympats. Flera fall hade dödlig utgång för djuret eller ledde till att avkomman aborterades. Utöver dessa fall fanns även ett mindre antal fall rapporterade där det inte är lika uppenbart att handlingarna har medfört ett lidande för djuren. Dessa fall omfattade till exempel djur som penetrerat eller stimulerat en människas könsorgan eller fall där en okänd person upptäckts i stall eller hagar med att smeka ett djur på ett sätt som av vittnet uppfattades som sexuellt laddat. En stor majoritet av fallen, nära 80 procent, involverade hästar. Även andra djurslag, till exempel nötkreatur, får, hundar och katter förekom dock. De fall som inneburit lidande för djuret, vilket majoriteten av fallen ovan alltså gjort, omfattas redan av brottsbalkens bestämmelse om djurplågeri. De fall som enligt Djurskyddsmyndigheten skulle ha hamnat utanför det straffbara området är de cirka 20 fall där det enligt myndigheten var svårt att bedöma om djuren hade utsatts för lidande.

4.3 Gällande rätt

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

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

5 Överväganden och förslag

5.1 Ett förbud införs mot sexuella handlingar med djur

Regeringens förslag: Det ska vara förbjudet att genomföra sexuella handlingar med djur.
--

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

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

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

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

Några remissinstanser – *Länsstyrelsen i Östergötlands län, Sveriges lantbruksuniversitet, Djurens Rätt* och *Svenska Kennelklubben* – anser att förbudet bör omfatta ytterligare handlingar, såsom djurpornografi och att tillhandahålla djur för sexuell användning samt avel. *Länsstyrelserna i Värmlands län* och *Örebro län* anser att bestämmelsen inte bör falla under länsstyrelsernas kontrollansvar utan under polisens ansvar, i likhet med djurplågeribestämmelsen. *Sveriges lantbruksuniversitet* anser, så som det får förstås, att det även i brottsbalken ska införas ett straffbelagt förbud mot att sexuellt utnyttja djur. *Länsstyrelserna i Uppsala län, Kalmar län* och *Västmanlands län* bedömer att det är nödvändigt med vägledning om hur kontrollen ska bedrivas. *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* och de instanser som ställer sig bakom *LRF:s* yttrande: *Kött- och*

charkföretagen, Svenska Avelspoolen, Svenska Djurhälsovården, Svenska Fåravelsförbundet, Sveriges Lammköttproducenter, Svenska Ägg, Sveriges Grisföretagare, Sveriges Nötköttproducenter, Svensk Fågel och Sveriges Pälsdjursuppfödarens Riksförbund, stöder förslaget men kommenterar samtidigt att det är problematiskt att förbjuda och straffsanktionera ett beteende med hänvisning till att det uppfattas som omoraliskt och frånstötande (gäller de handlingar som inte medför lidande). *Veterinärer i Sverige* pekar på att ett djur inte kan göra någon skillnad på med vilket motiv en handling utförs och att om syftet med förslaget är att skydda djuret mot skador i könsorganen är detta reglerat i brottsbalken. *Domstolsverket* och *Riksdagens ombudsmän (JO)* ställer sig tveksamt till förslaget respektive avstyrker kriminalisering då förbudet synes omfatta fler gärningar än sådana som riskerar att orsaka djuret lidande. Lagstiftaren bör vara restriktiv när det gäller nya straffbestämmelser. *JO* pekar på att om kriminalisering ändå övervägs, bör man åstadkomma en bättre överensstämmelse med bestämmelserna i 6 kap. brottsbalken och bl.a. ersätta uttrycket ”sexuellt umgänge” och ifrågasätter om inte en bestämmelse av det slag som föreslås bättre hör hemma i brottsbalken. Även *Familjejordbrukarnas Riksförbund* avstyrker förslaget med hänvisning till att förslaget framstår som vämjeligt. Utöver remissinstanserna har ett stort antal ytterligare yttranden med synpunkter på utredningen inkommit. Av dessa berör ett antal även förbudet mot användning av djur för sexuella ändamål. Av dem som kommenterat förslaget i den delen stöder alla utom en ingivare det. En ingivare avstyrker förslaget med hänvisning till att förslaget är illa underbyggt i sakligt hänseende, att sådan användning av djur som medför lidande för djuren redan är förbjuden och att demokratier bör respektera människors särart och rätt till likabehandling och lika värde.

Skälen för regeringens förslag

Behovet

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

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

också har framhållit, konstateras att människors användning av djur för sexuella ändamål typiskt sett medför en risk för att djuren far illa.

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

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

Mot den bakgrunden anser regeringen att det finns ett behov av att tydliggöra att det inte är förenligt med djurskyddslagstiftningens syfte att använda djur för sexuella ändamål. En bestämmelse som uttryckligen förbjuder att människor använder djur för sexuella ändamål bör därför tas in i lagen.

Förbudets utformning

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

Som *JO* konstaterar i sitt remissyttrande är uttrycket sexuell umgänge utmönstrat ur brottsbalkens bestämmelser om sexualbrott sedan 2005. Regeringen anser att detta uttryck inte heller bör användas i djurskydds-

lagstiftningen. De beteenden som förbudet är avsett att omfatta bör enligt regeringen uttryckas som ”sexuella handlingar med djur”.

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

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

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

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

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

Utredningen har föreslagit att avel och veterinärmedicinsk verksamhet uttryckligen undantas från förbudet. Det skulle kunna argumenteras att uttrycket sexuell handling definitionsmässigt också innefattar verksamhet som sker i samband med avel eller handlingar som utförs av veterinärmedicinska skäl. Vissa veterinärmedicinska åtgärder, sådesinsamling eller inseminering kan ju ha som direkt eller indirekt syfte att väcka djurets sexuella drift. Det är dock uppenbart att sådan verksamhet, som ju sker under kontrollerade former, med utbildad personal och har en betydande samhällsnytta, inte ska omfattas av förbudet. Dessa verksamheter ska därför inte anses omfattas av uttrycket sexuell handling enligt den föreslagna bestämmelsen. Det gäller även handlingar som godkänts av en

djurförsöksetisk nämnd enligt 21 § djurskyddslagen, exempelvis forskning i reproduktionsfrågor. Mot den bakgrunden är det, till skillnad från vad utredningen förelagit, inte nödvändigt att i bestämmelsen uttryckligen undanta dessa verksamheter.

Förbudets tillämpningsområde när det gäller vilka djur som omfattas bör vara detsamma som anges i 1 § djurskyddslagen. Detta innebär att husdjur, djur som används som försöksdjur samt andra djur som hålls i fångenskap omfattas av bestämmelsen. Förbudsbestämmelsen bör rikta sig till alla och inte, till skillnad från många andra bestämmelser i djurskyddslagen, enbart till den som håller djuren. Djurskyddslagens tillämpningsområde avser vård och behandling av de djur som anges i 1 §. Att befatta sig med djur på det sätt som förbudsbestämmelsen avser innebär en form av sådan behandling som faller inom tillämpningsområdet oavsett om det är den som håller djuren eller någon annan som utsätter djuret för behandlingen. Förbudet får alltså samma generella tillämpningsområde som djurplågeribestämmelsen i brottsbalken. Det finns ett uttalat önskemål hos flera remissinstanser om tydlig vägledning för hur kontrollen bör bedrivas på detta område. Här har de vägledande myndigheterna en viktig uppgift.

Frågor som ligger utanför utredningen

Några remissinstanser, däribland *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Djurens Rätt* och *Svenska Kennelklubben* har invänt att det även är angeläget att införa förbud mot djurpornografi och spridning av dylika bilder. *Sveriges lantbruksuniversitet* samt *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att förbudet bör kompletteras med ett förbud för personer att tillhandahålla djur för sexuell användning. Dessa frågor har inte varit föremål för utredningens överväganden och regeringen tar därför inte ställning till frågorna i detta lagstiftningsarbete.

5.2 Sanktioner

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

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

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

Skälen för regeringens förslag

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

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

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

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

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

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

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

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

Hur effektiv en straffsanktionering kommer att vara i arbetet för att motverka sexuella handlingar med djur är svårt att förutsäga. Problem av utrednings- och beviskaraktär torde kvarstå även om det straffbara

området utvidgas. Det handlar dessutom om gärningar som redan utan att vara kriminaliserade är starkt stigmatiserande. Eftersom det föreslagna förbudet inte förutsätter att djuren utsatts för lidande bedömer regeringen dock att en kriminalisering ändå kan bidra till att motverka detta beteende. Med tanke på det antal fall som framkommit i Djurskyddsmyndighetens rapporter bör rättsväsendet ha resurser att klara av den ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

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

Straffbestämmelsen

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

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

Straffskalan bör vara densamma som straffskalan för övriga brott mot djurskyddslagen samt för djurplågeribrott, det vill säga böter eller fängelse i högst två år.

JO har framhållit att en straffbestämmelse av nu aktuellt slag hör bättre hemma i brottsbalken, i anslutning till djurplågeribestämmelsen. Förbudet mot att genomföra sexuella handlingar med djur syftar dock framför allt till att stärka djurskyddet, vilket framgår av avsnitt 5.1. Regeringen har därför gjort bedömningen att ett förbud mot att genomföra sexuella handlingar bör tas in i djurskyddslagen. Av detta följer att förbudet sanktioneras genom straff i samma lag.

Tropikföreningen Amazonas har önskat att det tydliggörs om en underlåtelse att handla kan medföra straffansvar. En underlåtelse att handla bör enligt regeringens mening i normalfallet inte utlösa något straffansvar enligt det föreslagna förbudet. För att hålla en gärningsman ansvarig enligt denna bestämmelse bör gärningsmannen som utgångspunkt vara den som i någon mening agerar på ett aktivt sätt. En underlåtelse att handla kan dock övergå i en straffbar handling, om människan i något skede tillåter djuret att fortsätta med ett agerande som i allt väsentligt blir att jämställa med att människan genomför sexuella handlingar med djur. I dag är brott mot djurskyddslagen subsidiära i förhållande till djurplågeribrott enligt 16 kap. 13 § brottsbalken. I första hand ska således prövas om en gärning är att bedöma som djurplågeri och därefter om det är ett brott mot djurskyddslagen. Detta framgår av 36 § fjärde stycket och 36 a § fjärde stycket djurskyddslagen. Regeringen anser att samma stadgande bör tas in i den nu föreslagna straffbestämmelsen i djurskyddslagen.

5.3 Djurförbud och omhändertagande av djur

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

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

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte särskilt berört denna fråga.

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

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

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

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

Det bör framhållas att utredningen har gjort bedömningen att antalet domar när det gäller brott mot djurskyddslagen inte bör vara vägledande

för om det ska meddelas djurförbud eller om djur ska omhändertas. Avgörande för sådana beslut ska i stället vara huruvida brottet medför att beslutet är befogat från djurskyddssynpunkt. Regeringen återkommer till denna fråga i samband med behandlingen av utredningens övriga förslag.

5.4 Ikraftträdande

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

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

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

6 Konsekvensanalys

6.1 Konsekvenser för företag och enskilda personer

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

Den övervägande majoriteten av de mellan 1970–2005 redovisade fallen är förenade med fysiska skador på djuren och har inneburit ett påvisat lidande för djuren. De redovisade fallen träffas således redan av nu gällande lagstiftning om djurplågeri. Djurskyddsmyndigheten bedömde att runt 20 av de 227 fallen faller utanför dagens reglering, eftersom fysiskt eller psykiskt lidande har visat sig svårt att bedöma i dessa fall. Liksom Djurskyddsmyndigheten har påtalat i sina rapporter om användningen av djur för sexuella ändamål, är det sannolikt att den verkliga

omfattningen av användningen av djur för sexuella ändamål är större än vad som framgår av uppgifterna om polisanmälda händelser. Att djur används av människor för sexuella ändamål kan inte anses vara accepterat i samhället, och sådana handlingar är sannolikt förenade med starka skuld- och skamkänslor. Detta innebär att de i stor utsträckning sker i det fördolda. För att sådana handlingar ska komma till polisens kännedom krävs i princip att någon utomstående uppmärksammar detta eller att t.ex. en gärningsman självmant uppsöker veterinär vid skador på djuret, och att veterinären i sin tur gör en polisanmälan.

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

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

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

6.2 Konsekvenser för det allmänna

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

antal ytterligare ärenden att handlägga. Då den nu föreslagna regleringen inte förutsätter att lidande behöver styrkas kommer sannolikt handläggningen av dessa ärenden i viss mån att underlättas. Sammantaget och i jämförelse med övrig brottslighet innebär den nya kriminaliseringen även för polisen endast en obetydlig ökning av arbetsbördan. Detsamma gäller för Åklagarmyndigheten och domstolarna, inte minst mot bakgrund av att en stor andel av ärendena i dag avslutas innan åtal väcks.

7 Författningskommentar

Ändringar i djurskyddslagen (1988:534)

9 a §

Paragrafen är ny. Paragrafen innebär att genomförande av sexuella handlingar med djur blir förbjudet. I uttrycket sexuell handling med djur ligger att handlingen har haft en påtaglig sexuell prägel. Handlingen ska med andra ord ha varit av sådan karaktär att den typiskt sett syftar till att väcka eller tillfredsställa människans eller djurets sexuella drift. För den rättsliga bedömningen saknar det dock betydelse huruvida den enskildes användande av djuret för sexuella ändamål verkligen har medfört tillfredsställelse av den sexuella driften eller inte. Av avgörande betydelse för om det ska vara fråga om en sexuell handling med ett djur bör vara att människan på något sätt ska ha använt eller utnyttjat djurets kropp. I det som nu sagts ligger att förbudet först och främst kommer att omfatta beröring av antingen djurets könsorgan eller av djurets kropp med människans könsorgan. Förbudet ska endast omfatta gärningar där fysisk kontakt mellan människan och djuret förekommer i någon form. Handlingar som utförs av veterinärmedicinska skäl, i samband med avel eller vid sådan användning av djur som godkänts av en djurförsöksetisk nämnd enligt 21 § denna lag innefattas inte i uttrycket sexuell handling enligt denna bestämmelse. De närmare övervägandena har redovisats i avsnitt 5.1.

29 §

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

31 §

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

36 c §

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