

Nr 4

Utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående ändring i lagen den 19 maj 1944 (nr 219) om djurskydd, dels ock i ämnet väckt motion.

Genom en den 10 januari 1958 dagtecknad proposition, nr 35, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats i tredje lagutskottet, har Kungl. Maj:t under åberopande av propositionen bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll föreslagit riksdagen att antaga följande vid propositionen fogade förslag till

Lag**angående ändring i lagen den 19 maj 1944 (nr 219) om djurskydd**

Härigenom förordnas, dels att 12, 14, 15 och 21 §§ lagen den 19 maj 1944 om djurskydd skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives, dels ock att 22 § samma lag skall upphöra att gälla.

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

12 §.

Djur må ej utan *medicinalstyrelsens* tillstånd användas för vetenskaplig forskning eller undervisning, sjukdomsdiagnos, framställning av läkemedel eller annat härmed jämförligt ändamål, därest användningen är förenad med operativt ingrepp, insprutning eller blodavtappning eller ock eljest medför ångest eller annat lidande för djuret. Konungen äger medgiva undantag från vad nu sagts med avseende å viss institution eller inrättning.

Djur må ej utan *veterinärstyrelsens* tillstånd användas för vetenskaplig forskning eller undervisning, sjukdomsdiagnos, framställning av läkemedel eller annat härmed jämförligt ändamål, därest användningen är förenad med operativt ingrepp, insprutning eller blodavtappning eller ock eljest medför ångest eller annat lidande för djuret. Konungen äger medgiva undantag från vad nu sagts med avseende å viss institution eller inrättning.

Närmare bestämmelser — — — — — av Konungen.

14 §.

Hälsovårdsnämnden i orten har att, i samverkan med läns- och distrikts- eller stadsveterinären, öva

1 mom. Hälsovårdsnämnden i orten har att öva tillsyn över djurens vård och behandling. För sådant än-

(Gällande lydelse)

tillsyn över djurens vård och behandling. För sådant ändamål äger nämnden utse tillsyningsman.

Asidosätter någon vad i 2—6 §§ stadgas, äger hälsovårdsnämnden, i den mån ej särskilda bestämmelser äro gällande, meddela erforderlig föreskrift om vad han jämlikt nämnda paragrafer har att iakttaga. Den som är missnöjd med nämndens beslut äger däröver anföra besvär hos länsstyrelsen inom tid som i allmänhet gäller om klagan över hälsovårdsnämnds beslut. Länsstyrelsen äger förordna, att dess beslut omedelbart skall lända till efterrättelse.

Vid nämndens handläggning av ärende som rör vården eller behandlingen av djur äger länsveterinären så ock distrikts- eller stadsveterinären vara tillstädes och deltaga i överläggningarna men ej i besluten.

(Föreslagen lydelse)

damål skall nämnden utse en eller vid behov flera tillsyningsmän. Vid tillsynen medverka länsveterinären och distrikts- eller stadsveterinären enligt vad därom närmare föreskrives.

Länsstyrelsen skall, med biträde av länsveterinären, vaka över att hälsovårdsnämnder och tillsyningsmän samt distrikts- och stadsveterinärer fullgöra sina åligganden.

Högsta tillsynen tillkommer veterinärstyrelsen som har att till ledning för övriga tillsynsorgan meddela erforderliga råd och anvisningar.

2 mom. Asidosätter någon vad i 2—6 §§ stadgas, äger hälsovårdsnämnden, i den mån ej särskilda bestämmelser äro gällande, meddela erforderlig föreskrift om vad han jämlikt nämnda paragrafer har att iakttaga. Nämnden äger ock i sådant fall stadga vite. Underlåter någon att vidtaga föreskriven åtgärd, äger nämnden, där det anses nödigt, verkställa åtgärden på den försumliges bekostnad. Nämnden äger förordna, att dess beslut omedelbart skall lända till efterrättelse. Den som är missnöjd med nämndens beslut äger däröver anföra besvär hos länsstyrelsen.

För avhjälpan av missförhållande i avseende å djurskyddet äger länsstyrelsen samma befogenheter som enligt första stycket tillkommer hälsovårdsnämnden.

3 mom. Vid hälsovårdsnämndens handläggning av ärende som rör vården eller behandlingen av djur äger länsveterinären så ock distrikts- eller stadsveterinären vara tillstädes och deltaga i överläggningarna men ej i

*(Gällande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

besluten. *Hans mening skall på begäran antecknas i protokollet.*

Veterinär som äger närvara vid nämndens sammanträde skall kallas i god tid och därvid underrättas om ärendets beskaffenhet.

Sammanträde skall skyndsamt äg rum, när länsstyrelsen eller länsveterinären begär det.

15 §.

Den som har djur i sin vård är skyldig att låta hälsovårdsnämnden eller någon dess ledamot eller suppleant som nämnden utser *eller* tillsyningsman varom i 14 § förmåles *så ock* länsveterinären *eller* distrikts- eller stadsveterinären besiktiga djuret *och* stall eller annat förvaringsrum för djuret.

Polismyndigheten meddelar erforderlig handräckning för dylik besiktning.

Den som har djur i sin vård är skyldig att låta hälsovårdsnämnden eller någon dess ledamot eller suppleant som nämnden utser, tillsyningsman varom i 14 § *1 mom.* förmåles, länsveterinären, distrikts- eller stadsveterinären *eller annan som länsstyrelsen eller veterinärstyrelsen förordnat* besiktiga djuret *samt* stall eller annat förvaringsrum, *födoämnen, redskap och persedlar som äro avsedda* för djuret.

Polismyndigheten meddelar erforderlig handräckning för dylik besiktning.

21 §.

Den som bryter mot vad i 9, 10, 11 eller 12 § stadgas, *eller av tredska underlåter att ställa sig till efterrättelse föreskrift som meddelats jämlikt 14 § andra stycket*, eller åsidosätter honom åvilande skyldighet enligt 15 § första stycket eller underlåter att fullgöra vad honom åligger enligt 20 § andra stycket, straffes med dagsböter.

Om straff — — — — — allmänna strafflagen.

22 §.

Böter som ådömas enligt denna lag tillfalla kronan.

Den som bryter mot vad i 9, 10, 11 eller 12 § stadgas eller åsidosätter honom åvilande skyldighet enligt 15 § första stycket eller underlåter att fullgöra vad honom åligger enligt 20 § andra stycket, straffes med dagsböter.

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1959.

Äldre lydelsen av 21 § skall alltså jämt gälla såvitt angår underlåtenhet att ställa sig till efterrättelse föreskrift som meddelats jämlikt 14 § i dess förutvarande lydelse.

I samband med propositionen har utskottet behandlat en av fröken *Wet-terström* i andra kammaren väckt motion, nr 404, vari föreslås, »att riksdagen måtte besluta att länsstyrelse, om så erfordras, skall kunna förordna en eller flera personer såsom djurskyddsassistenter att biträda med tillsynsverksamheten».

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för propositionen och motionen, får utskottet, i den mån redogörelse därför ej lämnas i det följande, hänvisa till dessa.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Det i propositionen framlagda förslaget avser att förbättra tillsynen över efterlevnaden av djurskyddslagen. Hälsovårdsnämnd skall vara skyldig att för tillsynens utövande utse en eller vid behov flera tillsyningsmän. Vidare skall hälsovårdsnämnd äga att, i samband med meddelande av föreskrift för försumlig djurägare att ställa sig till efterrättelse lagens bestämmelser om djurens vård och behandling, stadga vite samt att, om föreskriven åtgärd icke vidtages, verkställa åtgärden på den försumliges bekostnad.

Tillsynen på det kommunala planet skall ställas under uppsikt av länsstyrelserna för de särskilda länen och av veterinärstyrelsen för hela riket.

Inledning

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande har dåvarande chefen för justitiedepartementet den 6 juni 1953 tillkallat f. d. justitierådet Erik Geijer att såsom sakkunnig och med biträde av experter inom justitiedepartementet utreda frågan om ett förbättrat djurskydd.

I direktiven för utredningen, som antagit benämningen djurskyddsutredningen, anfördes att, eftersom lagen den 19 maj 1944 om djurskydd, vilken innehåller de grundläggande bestämmelserna till djurens skydd, varit i kraft nära ett decennium, tillräcklig erfarenhet torde ha vunnits för att bedöma, i vad mån ändringar och kompletteringar i de nuvarande reglerna kan anses påkallade. Jämte det att vissa spörsmål framhölls såsom särskilt angelägna uttalades att uppmärksamhet borde ägnas även åt formerna för uppsikt och tillsyn över att de i djurskyddets intresse meddelade bestämmelserna verkligen efterlevs.

Frågan om effektiviteten av djurskyddslagens tillsynsbestämmelser har av utredningen upptagits till separat behandling i ett den 1 december 1956 dagtecknat betänkande, innehållande förslag till lag om ändring i vissa delar av djurskyddslagen jämte därtill hörande motivering (SOU 1956: 49).

Över betänkandet har infordrade yttranden avgivits av riksåklagarämbetet, lantbruksstyrelsen, veterinärstyrelsen, veterinärhögskolans lärarkollegium, medicinalstyrelsen, statspolisintendenten, överståthållarämbetet samt länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Kronobergs, Kalmar, Hallands, Kopparbergs, Västernorrlands och Norrbottens län.

Riksåklagarämbetet har med sitt yttrande överlämnat yttranden av statsåklagarna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt föreningen Sveriges landsfogdar, föreningen Sveriges stadsfiskaler och föreningen Sveriges landsfiskaler. Veterinärstyrelsen har vid sitt yttrande fogat gemensamt yttrande av stadsveterinärerna i Stockholm I. Alström och U. Plazikowski samt inspektören S. Blomkvist, den senare av hälsovårdsnämnden i Stockholm jämlikt 14 § djurskyddslagen utsedd tillsyningsman, ävensom yttranden av länsveterinärerna. Vid medicinalstyrelsens yttrande är fogat yttrande av Förste provinsialläkarnes förening. Överståthållarämbetet och länsstyrelserna har vid sina yttranden fogat yttranden av vissa hälsovårdsnämnder, kommuner m. fl.

Yttranden har efter remiss därjämte avgivits av Sveriges veterinärförbund, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund, samarbetskommittén för hälsovårdsnämnderna i rikets större städer, Sveriges djurskyddsföreningars riksförbund, Svenska hundskyddsföreningen och Nordiska samfundet till bekämpande av det vetenskapliga djurplågeriet. Svenska allmänna djurskyddsföreningen och Svenska kvinnors djurskyddsförening har inkommit med gemensamt yttrande. Nordiska djurskyddsföreningen och Svenska kennelklubben har beretts tillfälle att avgiva yttrande men har icke begagnat sig därav.

Gällande rätt

Strafflagen innehåller i 11 kap. 13 § bestämmelse om straff för djurplågeri. Enligt detta lagrum skall den som genom misshandel, överansträngning, vanvård eller annorledes utsätter djur för otillbörligt lidande dömas för djurplågeri till böter eller fängelse. Vid sidan härav finns vissa andra bestämmelser som syftar till att bereda djur skydd mot lidande. De grundläggande av dessa bestämmelser är upptagna i lagen den 19 maj 1944 om djurskydd. Sålunda innehåller denna lag, som avser vård och behandling av husdjur och andra djur som hålles i fångenskap, dels allmänna föreskrifter om vården och behandlingen och dels särskilda regler om förevisning av djur, om kastrering, kupering och vissa andra ingrepp samt om levande djurs användning för vetenskapligt ändamål, i vilket sistnämnda hänseende det enligt 12 § erfordras tillstånd av medicinalstyrelsen, m. m. Lagen innehåller även bestämmelser om tillsyn å dess efterlevnad och om rätt att omhänder-

taga eller döda djur för att hindra djurplågeri samt slutligen bestämmelser om straff för vissa förseelser. Tillsynsbestämmelserna, vilkas innehåll är föremål för behandling i detta lagstiftningsärende, återfinnes i 14—16 §§ i lagen. Av sistnämnda paragrafer har 14 och 15 §§ återgivits å sid. 1—3 här-
ovan. I 16 § är föreskrivet att vad i 14 och 15 §§ stadgas icke skall gälla med avseende å djur som användes inom försvarsväsendet. Enligt 21 § skall dagsböter ådömas bl. a. den som av tredska underlåter att ställa sig till efterrättelse föreskrift som meddelats jämlikt 14 § andra stycket eller åsidosätter honom åvilande skyldighet enligt 15 § första stycket. Ådömda böter skall enligt 22 § tillfalla kronan.

Djurskyddsutredningens förslag

Utredningen anför i sitt betänkande att den allmänna tillsynsorganisation som tillskapades genom djurskyddslagen under den tid som sedan dess förflutit icke förvärvat anseende såsom fullt effektiv och tillfredsställande. Det synes sålunda vara en ganska utbredd mening, särskilt inom djurskyddsrollen, att hälsovårdsnämnderna — även om naturligtvis undantag därvidlag torde kunna påvisas — i mycket stor utsträckning icke visat den initiativförmåga och handlingskraft som deras nyckelställning inom organisationen kräver. Endast ett mindre antal hälsovårdsnämnder lär ha utsett tillsyningsmän, och då dessa ofta även har andra uppgifter att fullgöra, har deras verksamhet icke fått den betydelse som avsetts.

Omständigheterna ger enligt utredningens mening vid handen att bristerna hos djurskyddslagens tillsynsorganisation måste i betydande grad bero såväl på vad som kallas den mänskliga faktorn som på själva lagbestämmelserna. I det förstnämnda avseendet säger sig utredningen — utan att därmed vilja fränkänna vårt folk en på det hela taget välvillig inställning till djurskyddssaken — våga uttala den förmodan att sådana mänskliga svagheter som bristande intresse och insikt, bekvämlighet, benägenhet att skjuta över ansvaret på andra, misströstan beträffande utgången av en i och för sig motiverad aktion och rädsla för personliga obehag har spelat och allttjämt spelar en avsevärd roll vid övervakningen. Inom den stora allmänhetens krets — övervakningsmyndigheternas medlemmar inräknade — synes man sålunda ofta vara obenägen att genom anmälan eller på annat sätt ingripa mot grannar och bekanta även om det kanske är allt annat än väl beställt med deras djurvård.

Utredningen framhåller att frågan om djurens vård och behandling samt tillsynen däröver måste anses vara en samhällets, såväl statens som kommunernas, angelägenhet av sådan betydelse att den i likhet med exempelvis renhållning, hälsovård och sjukvård ovillkorligen måste tillgodoses och icke kan åsidosättas utan förfång bl. a. för stora etiska värden. Endast i jämförelsevis ringa grad har staten emellertid engagerat sig själv i den nuvarande tillsynsorganisationen. Med sitt förslag syftar utredningen till att få till stånd en sådan ändring i samhällets hittillsvarande reserverade hållning att

tillsynen tillerkännes sin tillbörliga plats bland de viktigare samhällsuppgifterna. En sådan ändring anser utredningen vara ofrånkomlig, om det över huvud skall lyckas att övervinna den brist i fråga om livaktighet och handlingskraft som för närvarande i alltför hög grad präglar tillsynsverksamheten. Höga anspråk på effektiviteten följer jämväl av det förhållandet att djurskyddslagen i stor utsträckning använder och måste använda sig av ganska allmänt hållna uttryck för hur djuren bör eller icke får behandlas och att det därför ankommer på tillsynsmyndigheterna själva att beakta den detaljrika innebörden av dessa allmänna uttryckssätt. Allt tillsamman taget gör, framhåller utredningen, att varje möjlighet att åstadkomma en vederhäftig tillsynsorganisation måste tillvaratagas.

Rörande den närmare utformningen av lagförslaget anför utredningen, att detta till väsentlig del är byggt på den grund som lades vid tillkomsten av djurskyddslagen. Hälsovårdsnämnderna är sålunda bibehållna såsom de organ vilka i de särskilda orterna skall bära det närmaste ansvaret för tillsynen över djurens vård och behandling. Den utbyggnad av tillsynsapparaten som förslaget innebär är avsedd att ställa denna lokala tillsynsverksamhet under central ledning och övervakning av statsmyndigheter utrustade med den auktoritet och sakkunskap samt de maktmedel och resurser i övrigt som är nödvändiga för att framgångsrikt fylla en dylik uppgift. Det har icke ansetts vare sig lämpligt eller behövt att för ändamålet tillskapa nya organ, utan det har förutsatts att för denna övervakning på högre nivå skall kunna anlitas vissa redan existerande myndigheter i överordnad ställning, nämligen veterinärstyrelsen för hela riket och länsstyrelserna för de särskilda länen. Hela organisationen kommer då — något som enligt utredningens mening faller sig naturligt — att till sina grundlinjer påminna om den ordning som gäller beträffande hälsovården i riket. Med hänsyn till arten av de arbetsuppgifter som i allmänhet faller inom de nyssnämnda myndigheternas verksamhetsområden anser utredningen att någon närmare motivering icke erfordras varför valet fallit just på dessa myndigheter. Det kan sålunda, enligt utredningens mening, icke betvivlas att veterinärstyrelsen med den sakkunskap på området som den har tillgång till samt sin allmänna överblick över hithörande förhållanden är väl lämpad för att utöva den högsta tillsynen med uppgift bland annat att, i anledning av hänvändelser till styrelsen eller av eget initiativ, göra erforderliga framställningar samt meddela råd och anvisningar i de frågor det här gäller. Vad länsstyrelserna angår synes det utredningen uppenbart att den verksamhet varom fråga är står i sådant förhållande till det ansvar för allmän ordning och säkerhet som påvilar dem att de bör anses självskrivna även för den ifrågavarande uppgiften. Redan på grund av den ställning de intager såsom högsta polismyndigheter i respektive län utövar länsstyrelserna en viss tillsyn över djurskyddet, nämligen såvitt angår den straffrättsliga sidan därav; och denna sida sammanhänger så nära med den i djurskyddslagen föreskrivna tillsynen att det torde vara en fördel om en och samma myndighet, länsstyrelsen, under sin uppsikt har hela tillsynsverksamheten och sålunda äger tillfälle att samordna vissa detaljer.

Vid länsstyrelsens sida skall, enligt utredningens förslag, länsveterinären stå som biträdande chefsmyndighet för tillsynsverksamheten inom länet. Närmast under länsveterinärens direkta ledning torde det, anför utredningen, bli erforderligt att viss inspektionsverksamhet äger rum med uppgift bland annat, förutom att lämna råd och anvisningar till djurägare och hälsovårdsnämnder, att möjliggöra en tillförlitlig överblick över djurvårdens tillstånd i länet och resultatet av hälsovårdsnämndernas tillsyn. Denna inspektionsverksamhet anses böra bedrivas på sådant sätt att den, under verkställande av stickprov och undersökningar med viss koncentration på misstänkta fall, inom rimlig tid hinner beröra tämligen vidsträckt område samt insamla och undan för undan tillhandahålla material, som erfordras för att från länsstyrelsens respektive länsveterinärens sida må kunna utan större tidsutdräkt vidtagas de åtgärder som påkallas av förefintliga missförhållanden. Då det enligt utredningens mening knappast kan förväntas att dylik inspektionsverksamhet alltid kan i nödig utsträckning fullgöras av länsveterinären ensam eller med det biträde som erhålles av övriga tjänsteveterinärer, har föreslagits att länsstyrelsen, om så erfordras och sedan statsmedel därför anslagits, skall kunna förordna lämpliga personer — antalet antages kunna växla med skilda platser och tider — att såsom djurskyddsassistenter biträda vid tillsynen.

I de över utredningen avgivna *ytttrandena* har utredningens förslag i dess helhet eller i väsentliga delar tillstyrkts eller lämnats utan erinran. Flera remissinstanser har givit uttryck åt den uppfattningen att en skärpning av lagens tillsynsbestämmelser snarast bör genomföras. I frågan om införande av möjlighet för länsstyrelse att vid behov utse djurskyddsassistenter har ett flertal remissinstanser, däribland *veterinärstyrelsen*, tillstyrkt utredningens förslag i denna del. Förslaget har i denna del avstyrkts av *statskontoret* och *länsstyrelsen i Kalmar län*.

Departementschefen

Vid remissen till lagrådet anförde *föredragande departementschefen, statsrådet Lindell*, bl. a. följande: Djurskyddsutredningen har under sitt ännu icke avslutade arbete med utredning av frågan om förbättrat djurskydd kommit till den uppfattningen att de särskilda bestämmelserna i djurskyddslagen om tillsyn å lagens efterlevnad icke kan anses vara fullt effektiva och tillfredsställande. Utredningen har därför föreslagit att — innan frågan om ett förbättrat djurskydd i hela dess vidd upptages till omprövning — tillsynsbestämmelserna skärpes och förbättras. Närmare bestämt anses bristerna i fråga om tillsynen bero såväl på bestämmelsernas innehåll i och för sig som på frånvaron av erforderlig livaktighet och handlingskraft hos de organ som bär ansvaret för tillsynen. Utredningens förslag syftar till att åstadkomma bättre förhållanden i båda dessa avseenden.

Otvivelaktigt är det utomordentligt angeläget att djuren, såväl de fria som de i fångenskap levande, kommer i åtnjutande av det skydd gällande lag syftar till att bereda dem. Tillsynen häröver måste också, som utredningen anför, anses utgöra en betydelsefull samhällelig uppgift, för vilken både staten och kommunerna har att ansvara. Eftersom det vore otillfredsställande om övervakningen skulle kunna ske endast i den ordning som i allmänhet gäller för uppspårande och beivrande av brott, har genom djurskyddslagens tillsynsbestämmelser öppnats möjlighet att i vidare omfattning vaka över att djuren behandlas väl och att misshandel eller annan vanvård förhindras. Utredningens uppfattning att tillsynsbestämmelserna är bristfälliga har bekräftats under remissbehandlingen. Bestämmelserna bör därför skärpas, och härvid torde utredningens förslag, som i huvudsak godtagits av remissinstanserna, kunna följas med vissa jämkningar.

Vid djurskyddslagens tillkomst ansågs det önskvärt att något organ i varje särskild ort ägnade erforderlig uppmärksamhet åt djurskyddet. Enär hälsövråderna närmast till för denna uppgift, kom ansvaret för den omedelbara tillsynen å lagens efterlevnad att läggas på dessa myndigheter. Mot det sätt på vilket uppgiften hittills handhåfts av hälsovårdsnämnderna har både utredningen och flera remissinstanser riktat erinringar. Enligt utredningen synes det vara en ganska utbredd mening att nämnderna — även om naturligtvis undantag torde kunna påvisas — icke visat den initiativförmåga och handlingskraft som deras nyckelställning beträffande tillsynen kräver. Samma uppfattning har kommit till uttryck i flera yttranden. Därvid har även gjorts gällande att nämnderna ofta saknar ekonomiska och personella resurser för att på ett tillfredsställande sätt kunna utöva tillsynen. För att få till stånd en bättre ordning torde det vara lämpligt att, i huvudsaklig överensstämmelse med utredningens förslag, dels i olika avseenden förstärka tillsynen på det kommunala planet, dels ställa denna tillsyn under central ledning av vissa statliga myndigheter, nämligen länsstyrelserna för de särskilda länen och veterinärstyrelsen för hela riket. Vad länsstyrelserna angår har, såsom utredningen anför, den verksamhet varom här är fråga nära samband med det ansvar för allmän ordning och säkerhet som åvilar dessa myndigheter, varjämte länsstyrelserna på grund av sin ställning som högsta polismyndighet i länet redan utövar viss tillsyn över djurskyddet. Om tillsynen i sin helhet på detta plan förenas hos länsstyrelserna, erhåller dessa, såsom utredningen även framhållit, möjlighet att på lämpligt sätt samordna uppkommande spörsmål. Länsstyrelserna bör emellertid, enligt min mening, som regel icke ta omedelbar befattning med tillsynen, utan det bör i första hand åligga dem att vaka över att organen för denna tillsyn — främst hälsovårdsnämnderna — fullgör sina uppgifter i detta avseende. Veterinärstyrelsen skall enligt instruktionen för styrelsen utöva högsta inseedet över den allmänna hälso- och sjukvården bland husdjuren. Styrelsen har alltsedan sin tillkomst utan uttryckligt åläggande faktiskt utövat högsta tillsynen även över djurskyddslagens efterlevnad, och dess ställning som central tillsynsmyndighet bör nu lagfästas.

Till styrelsens uppgifter bör bland annat höra att meddela hälsovårdsnämnder och andra tillsynsorgan erforderliga råd och anvisningar för tillsynens utövande. Tillsynsorganisationen kommer härigenom, såsom utredningen påpekat, att till sina grundlinjer påminna om den ordning som gäller beträffande hälsovården i riket. I detta sammanhang bör därjämte tillståndsgivningen med avseende å djurs användning för vetenskapligt ändamål, som för närvarande ankommer på medicinalstyrelsen, överflyttas på veterinärstyrelsen.

Tyngdpunkten beträffande tillsynen måste med nödvändighet vila hos hälsovårdsnämnden. Av denna bör kunna krävas att den håller sig noga underrättad om hur djurägarna i orten handskas med sina djur. Såsom utredningen föreslagit bör hälsovårdsnämndens befogenheter gentemot försumliga djurägare och djurvårdare stärkas genom att nämnden erhåller rätt att, i samband med meddelande av föreskrift om vidtagande av rättelse eller annan åtgärd, jämväl utsätta vite, att, om så erfordras, verkställa föreskriven åtgärd på den försumliges bekostnad samt att — eftersom ärenden av detta slag ofta torde vara brådskande — förordna att dess beslut omedelbart skall lända till efterrättelse. Vitesföreläggande torde ofta kunna vara effektivare än straffpåföljd i fall då föreskriften riktar sig mot en viss person eller en begränsad krets av personer. Enär bötesstraff, såsom utredningen föreslagit, icke bör följa på underlåtenhet att ställa sig till efterrättelse föreskrift som meddelats vid äventyr av vite, har nämnden att vid meddelande av föreskrift själv bedöma om med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet åsidosättande av föreskriften lämpligen bör föranleda straff eller vite. Däremot kan jag icke biträda utredningens förslag att länsveterinären skall äga hos länsstyrelsen överklaga hälsovårdsnämnds beslut i djurskyddsärende.

En fullt effektiv tillsyn torde icke kunna utövas av hälsovårdsnämnden med mindre alltid en av denna utsedd person har att svara för den omedelbara övervakningen. Såsom flera remissinstanser, bland dem veterinärstyrelsen, föreslagit bör därför hälsovårdsnämnd utan förbehåll vara skyldig att för sådant ändamål utse minst en tillsyningsman. Något hinder torde icke föreligga mot att uppdraget att vara tillsyningsman anförtros ledamot av nämnden, liksom det heller icke bör vara hinder mot att två eller flera hälsovårdsnämnder, om förhållandena det medger, utser gemensam tillsyningsman.

Utredningen har vidare föreslagit att hälsovårdsnämnden genom inspektionsverksamhet skall hålla sig underrättad om djurvårdens tillstånd. Syftet med en sådan verksamhet torde emellertid kunna väsentligen tillgodoses genom att hälsovårdsnämnden låter verkställa besiktning, beträffande vilket förfarande det redan finns bestämmelser i djurskyddslagen. Förfarandet bör emellertid, i enlighet med utredningens förslag i denna del, få en vidsträcktare tillämpning än det har enligt gällande bestämmelser. Besiktning bör således kunna äga rum jämväl beträffande födoämnen, redskap och persedlar som är avsedda för djuret och få verkställas även av person som därtill särskilt förordnats av länsstyrelsen eller veterinärstyrelsen.

Lagen innehåller för närvarande bestämmelse om att hälsovårdsnämnden vid tillsynens utövande skall samverka med läns- och distrikts- eller stadsveterinären. Utredningen föreslår icke någon ändring i detta avseende. Det vill emellertid synas som om en viss förstärkning av tillsynsorganisationen på det kommunala planet skulle kunna komma till stånd om det i stället åligger tjänsteveterinärerna att, envar inom sitt tjänstgöringsområde, biträda vid tillsynens utövande. Därmed markeras att även tjänsteveterinärerna har att taga erforderliga initiativ i fall av försummat djurskydd eller eljest för att få till stånd bättre förhållanden i fråga om djurens vård och behandling. I administrativ ordning torde böra meddelas närmare föreskrifter om tjänsteveterinärernas skyldigheter och befogenheter i förevarande avseende.

Beträffande tillsynens anordnande på länsplanet bör, såsom utredningen föreslagit, länsveterinären vara skyldig att biträda länsstyrelsen med de övervakande uppgifter som bör ankomma på denna myndighet. Övervakningen bör omfatta icke endast hälsovårdsnämndernas verksamhet utan jämväl den tillsyn som utövas av de särskilda tillsyningsmännen samt distrikts- och stadsveterinärerna. Utredningens förslag att länsstyrelsen skall äga att vid behov förelägga kommuner och hälsovårdsnämnder vite har mött viss kritik under remissbehandlingen. Såsom därvid anförts torde ändamålet med en dylik befogenhet bättre tillgodoses med fortlöpande upplysning och vägledning från de statliga tillsynsorganens sida.

Jag kan heller icke ansluta mig till utredningens förslag att länsstyrelsen, om det finnes erforderligt, skall äga förordna en eller flera personer att såsom djurskyddsassistenter biträda vid tillsynen. Om tillsynen från hälsovårdsnämndernas sida anordnas såsom jag här förordat, bör länsstyrelsernas övervakningsuppgifter bli mindre betungande än vad utredningen förutsatt, och behov av dylikt biträde torde därför ej uppkomma.

Försvarsväsendets djurbestand bör alltjämt vara utan inskränkning undantaget från tillsynen jämlikt djurskyddslagen.

Lagrådsbehandlingen

Över lagförslaget har inhämtats lagrådets utlåtande.

Av lagrådets yttrande återges här följande:

Det remitterade förslaget upptager i 15 § första stycket en bestämmelse, enligt vilken såväl hälsovårdsnämnd som länsstyrelsen äger förordna att dess beslut skall omedelbart lända till efterrättelse. Uppenbart är, att länsstyrelsen i detta liksom i andra hänseenden i besvärsmål har samma befogenheter som nämnden, i den mån det ej anses strida mot eljest tillämplade regler för den administrativa processen. Nyss berörda stadgande kan emellertid måhända såvitt angår länsstyrelsen vara erforderligt för att utmärka, att länsstyrelsen när klagan föres av den, mot vilket nämndens beslut är riktat, kan förordna att länsstyrelsens beslut skall omedelbart lända till efterrättelse.

Att ett sådant stadgande som nyss nämnts kan vara behövtigt sammanhänger med att länsstyrelsen enligt förslaget icke fått någon allmän befogenhet att föranstalta om tjänliga åtgärder till avhjälpande av missförhållanden, motsvarande vad som stadgas i 55 § 2 mom. första stycket andra punkten i hälsovårdsstadgan. Enligt sistnämnda stadgande har länsstyrelsen ansetts äga att vid behov omedelbart ingripa mot den enskilde även med vitesföreläggande. Frånvaron av en sådan befogenhet i förevarande lagförslag måste medföra vissa svårigheter för länsstyrelsen att uppnå önskvärda förbättringar ur djurskyddssynpunkt, i synnerhet som det remitterade förslaget i motsats till utredningsmannens förslag icke upptager någon bestämmelse om besvärsmått för länsveterinär. Lagrådet vill på grund av det anförda ifrågasätta, om icke länsstyrelsen lämpligen bör inom djurskyddet erhålla samma befogenheter att ingripa på ett ändamålsenligt sätt som inom hälsovården. Att länsstyrelsen ändock låter hälsovårdsnämnderna i första hand svara för den omedelbara tillsynen är självklart.

I 21 § föreslås straff för den som av tredska underlåtit att ställa sig till efterrättelse föreskrift som av hälsovårdsnämnd meddelats jämlikt 15 § första stycket. Straffbestämmelsen skall emellertid icke vara tillämplig, om nämnden utsatt vite. Förslaget avviker härigenom från vad som eljest är brukligt. Enligt hälsovårdsstadgan äro vissa beslut av hälsovårdsnämnd straffsanktionerade och kunna då enligt 53 § icke förenas med vitesföreläggande, andra beslut äro icke straffsanktionerade och föranleda — därest vite ej utsatts — icke någon direkt påföljd. Slutligen kunna beslut av sistnämnda slag av nämnden förenas med vitesföreläggande. Enligt det remitterade förslaget skulle man gå en motsatt väg och stadga straff som allmän regel för underlåtenhet att iakttaga nämndens föreskrift men ge nämnden befogenhet att sätta straffbestämmelsen ur funktion genom att utsätta vite. Enligt lagrådets mening kunna dessa motsatta system lätt vålla missförstånd i tillämpningen och lagrådet anser ej heller i övrigt att tillräckliga skäl föreligga att, med avsteg från vad som brukas, utforma sanktionssystemet på förslaget sätt, med den ojämnhet som det innebär att samma slags förseelse i ena fallet bestraffas med böter och i andra fallet med vite. Oklarhet råder också, om straffbestämmelsen gäller medan besvär över förelagt vite är föremål för prövning och om den återupplivas därest vitet undanröjes. Lagrådet förordar därför, att straffbestämmelsen i 21 § för underlåtenhet att följa nämndens beslut får utgå. Det må erinras, att straffbestämmelsen i 11 kap. 13 § strafflagen är tillämplig såframt djurplågeri föreligger. Därutöver synes det vara tillfyllest att lita till det föreslagna effektiva medlet att utsätta vite. Om detta iakttages, bör tillika meddelas en övergångsbestämmelse om att äldre lydelsen av 21 § alltjämt skall gälla såvitt angår underlåtenhet att ställa sig till efterrättelse föreskrift som meddelats med stöd av äldre lag.

I anledning av lagrådets utlåtande anförde *föredragande departementschefen* bl. a. följande:

Såsom lagrådet ifrågasatt torde länsstyrelsen böra tilläggas befogenhet att vid behov ingripa direkt mot den enskilde exempelvis med vitesföreläggande. I förslaget har därför såsom ett andra stycke i 14 § 2 mom. upptagits bestämmelse att, för avhjälpan av missförhållande i avseende å djurskyddet, länsstyrelsen äger samma befogenheter som enligt första stycket tillkommer hälsovårdsnämnden. Med denna komplettering är, såsom lagrådet jämväl påpekat, något särskilt stadgande om att länsstyrelsen äger förordna, att dess beslut skall omedelbart lända till efterrättelse, icke erforderligt.

Av skäl som anförts av lagrådet vill jag därjämte förordna, att straffbestämmelsen i 21 § får utgå och att i anslutning därtill en särskild övergångsbestämmelse meddelas.

Utskottet

Det är ett självklart samhällsintresse att de djur människan av olika anledningar tagit i sin tjänst får en god vård. Att detta samhällsintresse måste skyddas genom lagstiftning står numera likaledes över all diskussion. Ehuru tillkomsten av 1944 års djurskyddslag innebar en nyhet och ett framsteg på området, har lagen trots ökad folkupplysning och behjärtansvärda frivilliga insatser på djurskyddets och husdjursvårdens område redan visat sig vara i behov av att reformeras. Ett bifall till förevarande proposition, som utgör den första etappen i detta reformarbete, kan beräknas medföra en behövlig förbättring och effektivisering av tillsynen över djurskyddslagens efterlevnad.

I likhet med departementschefen anser utskottet att tyngdpunkten beträffande tillsynen liksom hittills bör ligga hos hälsovårdsnämnderna. Det saknas i vart fall f. n. anledning att överflytta denna uppgift på andra — statliga eller kommunala — organ. Den förstärkning av tillsynen på det kommunala planet som nu föreslås genom att varje hälsovårdsnämnd ålägges att utse minst en tillsyningsman för husdjurens vård och behandling hälsar utskottet med tillfredsställelse. För de kommuner som hittills saknat dylika befattningshavare kommer reformen givetvis att medföra nya kostnader. Genom att lagförslaget icke innehåller några närmare föreskrifter om tillsyningsmannens kvalifikationer och tjänsteåligganden, finnes möjlighet att inom varje kommun ordna denna fråga med hänsyn till förhållandena i varje särskilt fall. Departementschefen har därvidlag pekat på olika alternativ för frågans lösning.

Djurskyddsutredningen har föreslagit att möjlighet öppnas för länsstyrelse att förordna djurskyddsassistenter för att under länsveterinärens in-seende biträda vid den tillsyn som skall utövas av länsstyrelse. Härom har meningarna varit delade bland remissinstanserna; flertalet har dock tillstyrkt utredningens förslag. Departementschefen har ansett att behov av dylikt biträde ej föreligger, och propositionen innehåller ej heller något för-

slag härom. I den i denna fråga avgivna motionen har yrkats bifall till utredningens förslag. Utskottet har icke kunnat finna att behov föreligger att nu inrätta dessa nya tjänster, varför utskottet avstyrker motionen.

Enligt det vid propositionen fogade lagförslaget skall det ankomma på veterinärstyrelsen att över hälsovårdsnämnder, länsstyrelser och andra tillsynsorgan handha den högsta tillsynen över djurskyddslagens efterlevnad (14 § 1 mom. tredje stycket). Veterinärstyrelsen har att i denna egenskap till ledning för dessa tillsynsorgan meddela erforderliga råd och anvisningar. Djurskyddsutredningens förslag innehåller ett motsvarande stadgande, vilket under remissbehandlingen i allmänhet lämnades utan erinran. Det framhölls emellertid från sina håll att det ur principiell synpunkt kunde ifrågasättas, om det vore riktigt att tillerkänna ett centralt ämbetsverk som veterinärstyrelsen direktivrätt i förhållande till länsstyrelser och hälsovårdsnämnder.

Föredragande departementschefen har till stöd för propositionens ståndpunkt i denna del anfört att behandlingen av djurskyddsärendena till sina grundlinjer kommer att påminna om den ordning som gäller beträffande den allmänna hälsovården. Enligt den allmänna hälsovårdsstadgan (55 § 1 mom.) är emellertid rätten för vederbörande centrala ämbetsverk (medicinalstyrelsen) att till ledning för lokala organ meddela råd och anvisningar inskränkt till hälsovårdsnämnderna. Det av 1948 års hälsovårdsstadgaskommitté avgivna förslaget till ny hälsovårdsstadga intager härutinnan samma ståndpunkt som gällande lag (SOU 1953: 31 s. 35).

Det i förevarande lagförslag begagnade uttrycket att veterinärstyrelsen har att *till ledning* för tillsynsorganen meddela *råd och anvisningar* kan lätt — vilket ock skett under remissbehandlingen — givas den tolkningen att veterinärstyrelsen kommer att få befogenhet att meddela sådana föreskrifter, som tillsynsorganen har att ställa sig till efterrättelse. Genom den innebörd, som uttrycket anvisningar erhållit i skatteförfattningarna, där anvisningarna är av bindande natur, kan det ligga nära till hands att även i andra sammanhang giva uttrycket en dylik betydelse.

I den svenska förvaltningsrätten saknas det icke exempel på att länsstyrelser och andra lokala organ ålagts lydnessplikt i förhållande till centrala verk. Här må hänvisas till 10 § civilförsvarskungörelsen den 14 september 1944 (nr 646) och 3 § sista stycket kungörelsen den 12 april 1935 (nr 106) med närmare föreskrifter angående bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar i lagrummets lydelse enligt kungörelsen den 9 maj 1941 (nr 342). I dylika fall torde emellertid anordnandet av en central ledning i regel ligga i verksamhetens egen natur, och dessa fall torde böra betraktas som undantag från den i svensk förvaltning eljest härskande principen om ämbetsmyndigheternas självständighet. Utskottet har för sin del icke kunnat finna att tillsynen över djurskyddslagens efterlevnad, hur beaktansvärd denna tillsyn än i och för sig må vara, utgör ett sådant ämne att något avsteg från gängse regler här är påkallat.

I anledning av det nu sagda finner utskottet det angeläget framhålla att

uttrycket råd och anvisningar icke gives en annan innebörd än det har i det allmänna språkbruket. Det kan icke råda någon tvekan om att icke blott länsstyrelser utan även andra tillsynsorgan vid handläggningen av hithörande frågor ej är bundna av annat än lag och författning och i övrigt har att följa givna råd och anvisningar endast i den mån tillsynsorganen själva efter prövning finner råden eller anvisningarna välgrundade.

Med det nu sagda har utskottet icke velat förringa betydelsen av veterinärstyrelsens ifrågavarande verksamhet. För lagstiftningen på detta område är det utmärkande att den i flertalet fall måste nöja sig med att ge bestämmelser med flytande innebörd. Det är icke vare sig möjligt eller lämpligt att i lagtexten uttömmande ange vad som menas med vanvård, otillbörligt lidande, tillräckligt utrymme, tillfredsställande rent, behövlig vila, avsevärt lidande, ingrepp av någon betydelse etc. Det synes vara en angelägen uppgift att nu uppräknade och andra liknande uttryck erhåller ett mera konkret innehåll genom sådana råd och anvisningar från den centrala tillsynsmyndigheten, att de genom sin motivering kan verka övertygande på andra tillsynsorgan och därmed främja enhetlighet i tillämpningen.

Det har av några remissinstanser föreslagits, att det till ledning för hälsovårdsnämndernas arbete på området utarbetas en normaldjurskyddsordning. Även utskottet finner detta förslag värt beaktande. Det torde sålunda mången gång vara påtagligt att det inom en viss kommun eller del därav kan vara erforderligt med särskilda bestämmelser utöver vad som i djurskyddslagen eller eljest föreskrivits. För att bestämmelser i sådan riktning skall vinna efterföljd, torde det vara oundgängligt att de förknippas med påföljder av något slag. Bestämmelser härom torde emellertid icke kunna införas utan särskilt bemyndigande i lag. Utskottet vill för sin del förorda att frågan av Kungl. Maj:t tages under övervägande vid det fortsatta reformarbetet på djurskyddslagstiftningens område. Utskottet hyser förhoppningen att detta arbete inom en snar framtid skall bringas till avslutning.

I övrigt föranleder propositionen icke någon erinran från utskottets sida. På grund av det anförda får utskottet hemställa,

att riksdagen måtte med avslag å motionen II: 404 bifalla förevarande proposition, nr 35.

Stockholm den 12 februari 1958

På tredje lagutskottets vägnar:

HUGO OSVALD

Vid detta ärendes behandling ha närvarit:

Från första kammaren: herrar Osvald, Lindahl, Axel Jansson, Göran Karlsson*, Ebbe Ohlsson, Georg Carlsson, Kristiansson* och Robert Johansson;

från andra kammaren: herrar Johansson i Torp, fru Torbrink, herrar Andersson i Ryggestad, Munktell, Nilsson i Östersund, Kilsmo, Jansson i Benestad och Hamrin i Kalmar.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.