



Juridisk Publikation

STOCKHOLM - UPPSALA - LUND - GÖTEBORG - UMEÅ

Eleonora Rönström
Vem talar för djuren?

Särtryck ur häfte 2/2022

VEM TALAR FÖR DJUREN?

Av Eleonora Rönström¹

Den etiska prövningen av djurförsök ska väga djurs intressen mot försökets förväntade nytta. Prövningen har emellertid fått utstå omfattande kritik för att djurs intressen ges dåliga möjligheter till representation i processen och för att beslut bara kan överklagas till fördel för det motstående intresset. Dessa processuella ramar illustrerar de negativa effekter som obalanserad representation kan ha på förutsättningarna att åstadkomma välgrundade och lagenliga beslut. De utgör också ett talande exempel på övergripande svårigheter med att utforma tillräckliga processuella verktyg för att implementera svenskt djurskydd och säkerställa att djurskyddsintresset ses efter, trots att djuren inte själva kan hävda sina intressen.

I. INLEDNING

Sverige stoltserar gärna med att ha världens bästa djurskydd.² Djurskyddslagen (2018:1192) ska enligt dess portalparagraf ”säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälstånd och respekt för djur”.³ Lagen innehåller också grundläggande krav på att ”djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom”.⁴ Vid första anblick ser svenskt djurskydd ganska lovande ut.

Som bekant finns det dock en skillnad mellan att *ha rätt* och att *få rätt* och när det kommer till de intressen som djur rättsligen tillerkänts är glappet däremellan ofta anmärkningsvärt stort. Den processuella verktygslådan ekar nämligen förhållandevis tom. De få redskap som skramlar på botten är trubbiga och slöa. Djurskyddsorganisationer och massmedia rapporterar till exempel återkommande om verksamheter som fått fortsatta tillstånd att hålla djur trots upprepade överträdelser av djurskyddet.⁵

¹ Juriststudering vid Lunds universitet. Artikeln bygger på min rättsvetenskapliga uppsats författad våren 2022.

² Pästændet lyfts ofta fram i den politiska debatten. Bland annat har tidigare landsbygdsminister Jennie Nilsson sagt det i en intervju, se Svenskt Kött, Kreativa lösningar för att rädda lokal mat, <https://svensktkott.se/aktuellt/kreativa-losningar-for-att-radda-lokal-mat/> (hämtad 20.10.22).

³ 1 kap. 1 § djurskyddslagen.

⁴ 2 kap. 1 § djurskyddslagen.

⁵ Se till exempel Djurens Rätt, Kartläggning visar: Systematiskt djurplågeri i Sveriges kycklingfabriker, <https://www.djurensratt.se/blogg/kartlaggning-visar-systematiskt-djurplageri-i-sveriges-kycklingfabriker> (hämtad 25.10.22).

Varför är det då så? Bristande politisk vilja spelar självklart sin roll, men kanske finns där också en lagteknisk aspekt av förklaringen. Hur djur kommit att sorteras in i rättssystemet medför nämligen vissa motsägelser. Juridiken kretsar ständigt kring rättens subjekt som tillerkänns intressen och rättigheter, antingen i form av fysiska personer (människor) eller av juridiska personer (sammanslutningar av människor). De och det som inte tillhör subjekten betraktas motsatsvis som rättsliga objekt och i den kategorin ingår även djur.⁶ Samtidigt har vi i takt med att vår kunskap om djur ökat tillerkänt dessa ”objekt” intressen. I förarbetena till djurskyddslagen konstaterades bland annat att ”med respekt för djur bör förstås medvetenhet om och erkännandet av att djur är levande och kännande varelser [...] och att djur har ett egenvärde oavsett den nytta de har för människan”.⁷ Objekt som till synes också ska betraktas som intressenter passar svårligen in i våra processuella mallar eftersom djur inte kan företräda sina egna intressen i rättsliga processer.

Tillgång till rättvisa är alltjämt en mycket angelägen grundbult för rätts-säkerhetens vidkommande. Det är en bult som kortar avståndet mellan att *ha rätt* och att *få rätt*. Materiella rättigheter måste kunna hävdas av någon och representeras i prövningar på ett adekvat sätt, annars riskerar lagstiftning bli illusorisk och dess implementering eftersättas. Dessvärre kan just sådana tendenser uppmärksammas i fråga om svenskt djurskydd.

Syftet med den här artikeln är att belysa vikten av att någon kan föra djurs talan i processer där deras intressen kommer i beaktande. Artikeln gör inga anspråk på att presentera någon helhetslösning utan kommer fokusera på en, av många, tänkbara lösningar – nämligen djurskyddsorganisationers möjlighet att representera djuren. Artikeln är därför avgränsad till att utreda sådan talerätt enbart i förhållande till etiska prövningar av djurförsök. Prövningen utgör ett lämpligt exempel på en rättslig process där otillräcklig representation av djurs intressen orsakar asymmetri och missgynnar djurskyddslagens implementering. Talerätt för djurskyddsorganisationer har också diskuterats just vad gäller den etiska prövningen, varför det finns en rad intressanta argument att analysera.⁸

Artikeln disposition kommer vara enligt följande. Detta första avsnitt har ämnat introducera artikeln problemformulering för läsaren. Artikelns andra avsnitt innehåller en sammanfattning av ramarna för den etiska prövningen.

⁶ 11 kap. 1 § 1 st. och 11 kap. 2 § 1 st. rättegångsbalken e contrario.

⁷ Proposition 2017/18:147 Ny djurskyddslag, s. 54 f.

⁸ En statlig utredning tillsattes för att utreda frågan år 2006 men avbröts senare samma år. Se direktiv 2006:32 Överklagande av de djurförsöksetiska nämndernas beslut. Detta kommer behandlas mer ingående i 2.4.

Avsnitt tre redogör för hur talerätten på området är reglerad idag och utreder vad regleringen innebär för djurskyddsorganisationers möjligheter att företräda djurs intressen i den etiska prövningen. Det fjärde avsnittet belyser olika skäl för och emot att specialreglera talerätten så att djurskyddsorganisationer ges uttrycklig talerätt i prövningen. Avsnitt fem innehåller några avslutande kommentarer avseende gällande rätt samt skäl för och emot att revidera denna.

2. OM DJURFÖRSÖK

2.1 VAD ÄR DJURFÖRSÖK?

Den svenska legaldefinitionen av djurförsök omfattar bland annat användning av djur för vetenskaplig forskning, sjukdomsdiagnos, utveckling och framställning av läkemedel eller kemiska produkter och undervisning i vissa fall då djuret orsakas eller riskerar orsakas lidande. Även vissa andra verksamheter omfattas, så som bevarande och framställande av djur med förändrad arvs massa.⁹

Varje år ingår omkring en halv miljon djur i djurförsök i Sverige.¹⁰ Bakom den siffran gömmer sig bland annat apor, fåglar, grisar, kor, hundar, möss, fiskar, hästar och kaniner.¹¹ Utöver de självklart negativa etiska aspekterna av djurförsök så ifrågasätts också nyttan med försöken. Organisationen *Forska Utan Djurförsök* framhåller att det finns vetenskapliga begränsningar med djurförsök och att nio av tio läkemedel som tas fram med hjälp av dessa sedan dras tillbaka efter tester på människor. Djurförsök är enligt dem också dyrt och tidskrävande i jämförelse med djurfria metoder.¹²

Djurskyddsorganisationer har ofta påtalat att det förekommer olagliga djurförsök i Sverige. Ett exempel är ett moment i Lunds universitets utbildning i övre-kirurgi där studenter opererar på levande grisar innan grisarna sedan avlivas.¹³ Sådana utbildningsmoment har ersatts med djurfria metoder på samtliga motsvarande utbildningar i USA och Kanada.¹⁴ En student som inte deltar i momentet på den svenska utbildningen har dessutom ändå kunnat godkännas på kursen.¹⁵ Försöket torde därför stå i uppenbar strid med

⁹ I kap. 4 § djurskyddslagen.

¹⁰ Ej inkluderat provfiske. Jordbruksverket (2020) *Användning av försöksdjur i Sverige under 2018*, s. 22.

¹¹ Jordbruksverket (2020), s. 22.

¹² Forska Utan Djurförsök, *Fakta*, <https://forskautandjurforsok.se/fakta/> (hämtad 30.08.22).

¹³ Malmö-Lunds djurförsöksetiska nämnds beslut om etiskt godkännande (dnr. 5.8.18-11319/2021).

¹⁴ Physicians Committee for Responsible Medicine (2019), *All U.S. and Canadian Medical Schools Are Free From Live Animal Use*, <https://www.pcrm.org/ethical-science/ethical-education-and-training/all-us-and-canadian-medical-schools-are-free-of-live-animal-use> (hämtad 30.08.22).

¹⁵ Mailkorrespondens med Medicinska fakulteten vid Lunds universitet 19.05.22.

djurskyddslagens krav på att djurförsök ska vara absolut nödvändiga för att få genomföras,¹⁶ vilket bland annat påtalats av Djurrättsalliansen.¹⁷ Det sagda leder oss in på vilka krav som ställs på djurförsök.

2.2 ETISK PRÖVNING AV DJURFÖRSÖK

En förutsättning för att få bedriva djurförsök är att verksamheten fått både tillstånd och etiskt godkännande.¹⁸ Ansökan om etiskt godkännande medges eller avslås efter en prövning där försökets betydelse vägs mot djurets lidande.¹⁹ Etiskt godkännande får bara beviljas om den så kallade 3R-principen är uppfylld: det syfte som avses med verksamheten ska inte kunna uppnås med någon annan tillfredsställande metod (*replacement*), så få djur som möjligt ska användas (*reduction*) och verksamheten ska utformas så att djuren inte utsätts för större lidande än vad som är absolut nödvändigt (*refinement*).²⁰ Ett beslut om etiskt godkännande får gälla i högst fem år²¹ och en avgift tas ut per ansökan.²²

Den etiska prövningen görs av djurförsöksetiska nämnder. Ansökan om etiskt godkännande lämnas in av försöksledaren till en av Sveriges sex regionala djurförsöksetiska nämnder (hädanefter regionala nämnder).²³ Deras beslut kan sedan överklagas till Centrala djurförsöksetiska nämnden (hädanefter Centrala nämnden), medan beslut från den i sin tur inte kan överklagas.²⁴

Samtliga djurförsöksetiska nämnder är förvaltningsmyndigheter och deras sammansättning av ledamöter är reglerad i författning. Alla nämnder ska ha en ordförande och en vice ordförande som är eller har varit domare. Därutöver ska de regionala nämnderna bestå av lekmän, forskare och representanter för personal som har hand om försöksdjur. Av lekmännen ska färre än hälften vara representanter för djurskyddsorganisationer. Centrala nämnden ska utöver ordförande och vice ordförande bestå av fyra vetenskapsmän och två lekmän varav en ska företräda djurskyddsintressen.²⁵ I samtliga nämnder är alltså jurister respektive representanter för djurs intressen i minoritet.

¹⁶ Jfr 7 kap. 1 § djurskyddslagen.

¹⁷ Lundberg, Oscar, *Grisar opereras och avlivas i omtvistat djurförsök*, Lundagård, <https://www.lundagard.se/2021/11/15/grisar-opereras-och-avlivas-i-omtvistat-djurforsok/> (hämtad 31.08.22).

¹⁸ 7 kap. 9 § djurskyddslagen; 7 kap. 6 § djurskyddsförordningen (2019:66).

¹⁹ 7 kap. 10 § djurskyddslagen.

²⁰ 7 kap. 1 § djurskyddslagen; proposition 2017/18:147 Ny djurskyddslag s. 66.

²¹ 7 kap. 11 § djurskyddsförordningen.

²² 3 § SJVFS 2019:10.

²³ 7 kap. 6 § djurskyddsförordningen.

²⁴ 11 kap. 1 § djurskyddslagen.

²⁵ 7 kap. 14 § djurskyddslagen; 7 kap. 14 § djurskyddsförordningen.

2.3 BRISTER I PRÖVNINGEN

Omfattande brister i den etiska prövningen av djurförsök har pekats ut i forskningsrapporter och statliga utredningar samt av djurskyddsorganisationer under många år. I en rapport från år 2013 sammanfattade Jordbruksverket den kritik som framförts mot prövningen. Kritiken avsåg bland annat bristande kompetens i nämnderna och bristfälligt beslutsunderlag i prövningen. Jordbruksverket framhöll att flera statliga utredningar konstaterat att det saknades kompetens i nämnderna för att bedöma om det fanns alternativ till de djurförsök som avsågs i ansökningarna samt om djurförsöken innebar onödig upprepning av tidigare försök. På grund därav uppmärksammades också att nämnderna inte sällan är helt hänvisade till försöksledarens egen utredning. Beslutsunderlaget ansågs till följd av detta ofta vara otillräckligt. Enligt en undersökning från 2006 upplevde nämnderna att underlaget i så många som hälften av ansökningarna var bristfälligt.²⁶

Samma kritik har fortsatt att framföras av djurskyddsorganisationer och i forskningsrapporter. Organisationen *Djurskyddet Sverige* framhöll i en skrivelse till Jordbruksverket år 2019 att många ansökningar godkänns av nämnderna utan att vara noggrant utvärderade och att beslut regelbundet grundas på ofullständigt underlag. De menar att problemet delvis följer av att etiska godkännanden kan utfärdas för upp till fem år och att varje ansökan är förenad med en avgift. Det innebär nämligen att "kollektivansökningar", där sökanden slagit samman substanser på ett allmänt och otydligt sätt, blivit allt vanligare. De anser även att vissa ansökningar är uppenbart utformade för att sökanden ska kunna utföra framtida försök som ännu inte planerats. Organisationen betonar att dessa ofta godkänns ändå, trots att det varit omöjligt för nämnden att bedöma nyttan av försöket.²⁷

Djurskyddet Sveriges representanter i nämnderna är också eniga om att en etisk utvärdering sällan sker i praktiken. I stället diskuterar nämnden de tekniska aspekterna av försöken. Enligt dem är all förekommande etisk prövning dessutom fortfarande helt beroende av försöksledarens egna uppskattningar av potentiell nytta och potentiellt lidande. Uppskattningarna innehåller inte sällan generella beskrivningar som att "djuren inte påverkas negativt" eller att "djuren stressas endast kortvarigt". De framhåller också att uppskattningen vanligen görs utan specialistkunskap i djurs beteende och välfärd.²⁸ Enligt organisationen

²⁶ Jordbruksverket (2013:8), *Uppdrag om alternativa metoder till djurförsök*, s. 46 f.

²⁷ Djurskyddet Sveriges brev till Jordbruksverket den 26 april 2019.

²⁸ Djurskyddet Sverige (2019).

förekommer det dessutom att sökanden begär att få uppgifter sekretessbelagda utan att några tydliga skäl anges och ibland saknas motivering helt. Sekretessen beviljas ofta ändå.²⁹

Organisationen *Djurens Rätt* delar i stort dessa upplevelser och har därtill framfört kritik mot att nämnderna inte har hjälp av handläggare i beredningen av ärenden samt att det fortfarande behövs mer och annan kompetens i nämnderna.³⁰ De anser att oberoende veterinärmedicinsk kompetens, etologisk kompetens och kunskap om alternativa metoder till djurförsök borde krävas vid sammansättningen av nämnderna för att dessa ska ges rimliga förutsättningar att pröva enligt 3R-principen.³¹

Även flera oberoende forskningsrapporter har på senare år dragit liknande slutsatser om bristerna i den etiska prövningen. Bland annat bekräftar dessa att etisk utvärdering sällan görs i nämnderna och att tekniska aspekter står i fokus för prövningen.³² Avsaknaden av handläggare och förekomsten av otydliga ansökningar har också lyfts som problem.³³

Bristerna i den etiska prövningen bör ses i ljuset av vilka möjligheter som finns att överklaga beslut som prövningen mynnar ut i. Den frågan är central för vilka tillfällen som ges att i en överprövning revidera bristfälliga, eller till och med lagstridiga, beslut. De omfattande brister i sakprövningen som påtalats under många år medför att det är mycket angeläget att utreda möjligheten att överklaga de regionala nämndernas beslut.

2.4 ÖVERKLAGANDE AV ETISKA GODKÄNNANDEN

Utan att föregå artikelns utredning kan sägas att gällande rätt inte nödvändigtvis ger något entydigt svar på frågan om vem som får överklaga beslut om etiska godkännanden. Den allmänna uppfattningen är dock att försöksledaren är

²⁹ Djurskyddet Sverige (2019).

³⁰ Jfr *Djurens Rätt*, *Etisk prövning – nästan alla djurförsök godkänns* [e-bok], 1 uppl., TMG Göteborg, 2009.

³¹ *Djurens Rätt* (2009), s. 19 f.; *Djurens Rätt* (2019), Pressmeddelande *Djurens Rätt slutar nominera till de etiska nämnderna*, <https://via.tt.se/pressmeddelande/djurens-ratt-slutar-nominera-till-de-etiska-namnderna?publisherId=1416101&releaseld=3251655> (hämtad 14.05.22).

³² Röcklinsberg, Helena, 'Lay Persons Involvement and Public Interest. Ethical Assessment in Animal Ethics Committees in Sweden. The Swedish Transition Process of the EU Directive 2010/63/EU with Regard to Harm-Benefit Analysis in Animal Ethics Committees', *ALTEX Proceedings* 2015 4:2, s. 47.

³³ Svärd, Per Anders, 'Normative Dilemmas in Sweden's Ethical Review Policy on Animal Experiments', *Global Journal of Animal Law* 2017 5:2, s. 12.

den ende med rätt att överklaga besluten. Det förhållandet har vid upprepade tillfällen lyfts som problematiskt.³⁴

Djurskyddsorganisationer har länge förespråkade en specialreglering av talerätten i djurskyddslagen som ger dem uttrycklig rätt att överklaga beslut om etiska godkännanden. År 2006 tillsatte regeringen en utredning av om sådan talerätt kunde vara lämplig. Utredningen var ett led i en längre reformprocess för bättre djurskydd som hade pågått sedan 90-talet.³⁵ Den avbröts dock i samband med att Reinfeldts borgerliga regering tillträdde efter 2006 års riksdagsval. Motiveringen var helt kort att "en sådan utredning inte behövs".³⁶

Som framgått är det just frågan om djurskyddsorganisationers rätt att överklaga beslut om etiskt godkännande som står i fokus för den här artikeln. Till att börja med kommer nu utredas huruvida gällande rätt, den allmänna uppfattningen till trots, ger stöd för att sådan talerätt redan föreligger.

3. TALERÄTTEN I DE DJURFÖRSÖKSETISKA NÄMNDERNA

3.1 TILLÄMPLIG RÄTT

Enskildas rätt att överklaga förvaltningsmyndighets beslut bestäms av 42 § förvaltningslagen (2017:900), så länge det inte finns någon specialreglering.³⁷ Bestämmelsen anger att *ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det gått denne emot*. Formellt sett är formuleringen heltäckande men dess allmänna ordalag får till följd att konkreta svar på frågan om vem som har rätt att överklaga ett specifikt beslut ibland kan vara komplicerade att utröna. För sådana svar är vi därför i stor utsträckning hänvisade till de principer som utarbetats i praxis.³⁸

Den gängse uppfattningen är att 42 § förvaltningslagen inte medför någon talerätt för djurskyddsorganisationer i fråga om etiska godkännanden. Både djurskyddsorganisationer och regeringen verkar förutsätta att så är fallet och, även om frågan aldrig har prövats, uppger Centrala nämnden att åtminstone dess preliminära uppfattning är densamma.³⁹ På sin hemsida anger den

³⁴ Jfr Djurskyddet Sverige (2019); Djurens Rätt (2012), *Djurens Rätts synpunkter på betänkandet Ny djurskyddslag*, SOU 2011:75, s. 1, <https://mb.cision.com/Public/1099/9271709/aee7c22fde5eef84.pdf> (hämtad 30.08.22).

³⁵ Djurens Rätt (2009), s. 51 f.

³⁶ Direktiv 2006:130 Tilläggsdirektiv till Utredning om överklagande av de djurförsöksetiska nämndernas beslut (Jo 2006:03).

³⁷ 4 § förvaltningslagen.

³⁸ Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 27 uppl., Liber, Stockholm, 2018, s. 208 f.

³⁹ Mailkorrespondens med Centrala djurförsöksetiska nämnden 22.04.22.

Centrala nämnden att ”sökande [det vill säga försöksledaren] kan överklaga”.⁴⁰ Den allmänt hållna regleringen av talerätten lämnar emellertid utrymme att ifrågasätta huruvida det finns entydigt juridiskt stöd för den uppfattningen.

3.2 TOLKNING OCH TILLÄMPNING

Nuvarande 42 § förvaltningslagen är en oförändrad version av tidigare 22 § gamla förvaltningslagen (1986:223) och äldre praxis är fortfarande aktuell.⁴¹ Bestämmelsen kan som framgått delas upp i två rekvisit: dels att beslutet i fråga ska angå den klagande (*saklegitimation*), dels att beslutet ska ha gått den klagande emot (*kontraritet*). Kravet på kontraritet ger sällan upphov till några problem. Högsta förvaltningsdomstolen har normalt tillämpat rekvisitet generöst, typiskt sett anses det uppfyllt såvida klagande önskar få till stånd en ändring av beslutet.⁴² I stället är det vanligen kravet på saklegitimation som orsakar tolkningssvårigheter. I praxis laboreras normalt med fyra grunder för saklegitimation.⁴³ Två utav dessa, nämligen *partsställning* och *påverkad rättsställning*, är mindre relevanta för sammanhanget och behandlas därför mycket kort i det följande. De andra två, *ett av rättsordningen erkänt intresse* och *rättskyddsintresse*, diskuteras mer ingående.

3.3 SAKLEGITIMATION MED ANLEDNING AV PARTSSTÄLLNING ELLER PÅVERKAD RÄTTSSTÄLLNING

Den som intagit *partsställning* i ett ärende har också ansetts ha en självklar rätt att överklaga beslutet som ärendet mynnat ut i.⁴⁴ Av den anledningen har försöksledaren rätt att överklaga beslut om avslag. Djur kan däremot inte inta partsställning och inte heller någon annan motpart finns i den etiska prövningen.

Det är mer komplicerat att avgöra om en icke-part, till exempel en djurskyddsorganisation, är saklegitimerad eller inte. Tillämpning av talerätt för icke-parter har varit relativt restriktiv och mer allmänna intressen av det slag som inte kan anses tillkomma klaganden ”mer än någon annan” är inte tillräckligt.⁴⁵ Intresseorganisationer av olika slag har i mångt och mycket nekats rätt att överklaga beslut som riktat sig mot en eller flera medlemmar personligen.⁴⁶ Praxis skulle dock kunna sägas ha luckrats upp genom senare avgöranden då Högsta förvaltningsdomstolen kommit att fästa större vikt vid besluts

⁴⁰ Centrala djurföröksetiska nämndens officiella hemsida <http://cdfn.se> (hämtad 25.08.22).

⁴¹ Proposition 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning, s. 333.

⁴² von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf & Warnling Conradson, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, 3 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2018, s. 242.

⁴³ von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, s. 243.

⁴⁴ von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, s. 244.

⁴⁵ von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, s. 244.

⁴⁶ Se bland annat RÅ 1974 ref. 54; RÅ 1987 ref. 33; RÅ 1992 ref. 13 II.

faktiska verkningar, enskildas rättsskyddsintresse och europarättens krav på möjlighet till domstolsprövning.⁴⁷ Fortfarande gäller dock att icke-parters mer perifera och allmänna intressen inte räcker för saklegitimation.⁴⁸

Två etablerade grunder för icke-parters saklegitimation har utarbetats i praxis. En person vars *rättsställning påverkas av ett beslut* har ansetts ha rätt att överklaga detsamma. Därtill har också den med ett *av rättsordningen erkänt intresse* i ett beslut ansetts få överklaga det.⁴⁹ Utöver dessa två grunder har Högsta förvaltningsdomstolen på senare år i viss mån öppnat upp för saklegitimation även enligt vissa andra resonemang. Dessa har skilt sig åt mellan olika avgöranden men de verkar ha gemensamt att talerätten i målen bedömts vara av *rättsskyddsintresse* för den klagande (rättsskyddsprincipen).⁵⁰

Den förstnämnda grunden kan tillämpas när en person fått sin rättsställning påverkad som en direkt följd av beslutet. Ett skolboksexempel är när en förvaltningsmyndighet beslutat om rivning av en fastighet och en hyresgäst till följd därav får sitt hyresavtal uppsagt. Hyresgästen har då inte varit part i beslutet men dennes rättsställning ges direkt påverkan.⁵¹ Djurskyddsorganisationers rättsliga ställning påverkas inte av beslut om etiska godkännanden och grunden är därför inte av intresse i sammanhanget.

3.4 SAKLEGITIMATION MED ANLEDNING AV ETT AV RÄTTSSKYDDSSINTRESSE ELLER ETT RÄTTSSKYDDSSINTRESSE

Ett av rättsordningen erkänt intresse som grund för saklegitimation är emellertid intressant att utreda i fråga om djurskyddsorganisationers talerätt. Utgångspunkten är att ett sådant intresse föreligger om organisationen har ett intresse i ärendet som beslutsmyndigheten förutsätts beakta i prövningen.⁵² I djurskyddslagen fastslås att vid den etiska prövningen av djurförsök ska djurens lidande vägas mot försökets betydelse.⁵³ Djurskyddsintresset är alltså sådant att det ska beaktas i beslutsmyndighetens prövning.

Knäckfrågan vad gäller talerätten är därför huruvida djurskyddsintresset är ett intresse som rättsordningen erkänner att djurskyddsorganisationer har. Med andra ord: Tillkommer djurskyddsintresset djurskyddsorganisationerna?

⁴⁷ von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, s. 246.

⁴⁸ Warnling-Nerep, Wiweka, *Rättsmedel: om- & överprövning av förvaltningsbeslut*, 1 uppl., Jure, Stockholm, 2015, s. 139.

⁴⁹ von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, s. 244 f.

⁵⁰ von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, s. 246.

⁵¹ von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, s. 244 f.

⁵² von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, s. 244 f.

⁵³ 7 kap. 10 § djurskyddslagen.

Det vore naturligt att anta att djurskyddsintresset snarare tillkom djuren än djurskyddsorganisationerna. Inte minst vid erinran om att förarbetena till djurskyddslagen uttryckt att djur är levande och kännande varelser vore det rimligt att anta att sådana varelser också har ett självständigt intresse av sitt välbefinnande. Här gör sig dock gällande det faktum att djur alltså betraktas som rättsliga objekt. Det är en markant och viktig skillnad i förhållande till andra (mänskliga) intressenter som ju är rättssubjekt.

Med denna lagtekniska systematik i åtanke är det knappast alltför långsökt att hänföra djurskyddsintresset till allmänheten i stället för till djuren själva. Både djurplågeri respektive framkallande av fara för djur har kategoriserats som brott mot allmän ordning respektive allmänfarliga brott i brottsbalken.⁵⁴ Enligt samma synsätt skulle djurskyddsintresset vara ett av rättsordningen erkänt intresse som tillkommer allmänheten. Demokratiska organisationer som enligt sina stadgar har till syfte att främja djurskydd skulle då, såsom representanter för allmänheten, kunna vara saklegitimerade på den grunden.

Högsta förvaltningsdomstolen har också uttalat att föreskrifter som anger att yttranden ska inhämtas från vissa personer eller organisationer, eller att deras intressen på annat sätt ska beaktas vid prövningen, talar för att *ett av rättsordningen erkänt intresse* föreligger och kan tillämpas som grund för saklegitimation.⁵⁵ Djurskyddslagen och djurskyddsförordningen innehåller som bekant föreskrifter om att såväl regionala nämnder som Centrala nämnden ska ha representanter från djurskyddsorganisationer.⁵⁶ Dessa organisationers ståndpunkter avseende djurskyddet ska alltså lagligen beaktas vid beslutsfattandet och kan därför, vid sidan av redan anförda resonemang, tala för att det av rättsordningen erkända djurskyddsintresset tillkommer djurskyddsorganisationer. Det ska dock sägas att den här indicieregeln har formulerats av domstolen i praxis avseende framför allt bygglov och har då tagit sikte på andra icke-parter än just ideella organisationer.⁵⁷ Den bör därför inte oreflekterat tillämpas till fördel för djurskyddsorganisationer i frågan om rätt att överklaga djurförsöksetiska nämnders beslut, men torde ändå tillföra visst stöd. Det anförda talar för att grunden skulle kunna tillämpas till fördel för djurskyddsorganisationers talerätt.

Högsta förvaltningsdomstolen har som tidigare nämnts öppnat upp för saklegitimation även på andra grunder än de mer etablerade som redogjorts för ovan. Praxis i det avseendet är dock knapphändig och det är svårt att med någon

⁵⁴ 16 kap. 13 § och 13 kap. 8 § brottsbalken.

⁵⁵ RÅ 1992 ref. 13 I; RÅ 1994 ref. 82.

⁵⁶ 7 kap. 14 § djurskyddslagen; 7 kap. 14 § djurskyddsförordningen.

⁵⁷ Se RÅ 1991 ref. 80.

vidare säkerhet utröna hur och när grunderna ska tillämpas. Den gemensamma nämparen verkar emellertid vara att domstolen ansett att ett *rättskyddsintresse* av klagorätt ibland kan vara tillräckligt för saklegitimation, även om den enskilde inte kan påvisa ett av rättsordningen erkänt intresse.

I sammanhanget är rättsfallet RÅ 2006 ref. 9 särskilt relevant. Högsta förvaltningsdomstolen synes där ge uttryck för en mer generös tillämpning och en acceptans av mer allmänna intressen som grund för saklegitimation. Omständigheterna i målet var sådana att Läkemedelsverket hade godkänt ett läkemedel som generikum ("kopiäläkemedel") till ett originalläkemedel. Originaltillverkaren var inte part i ärendet men överklagade beslutet och anförde att Läkemedelsverket tilläpplat reglerna felaktigt, att bolagets intressen kunde skadas till följd därav och att om bolaget inte fick rätt att överklaga skulle ett godkännandebeslut byggt på felaktig tillämpning aldrig kunna omprövas eftersom generikatillverkaren då hade ensam talerätt.

Domstolen anförde att läkemedelsregleringens syfte var att värna om folkhälsan och att klagande hade ett "beaktansvärt intresse" av att få beslutet överprövat trots att ett av rättsordningen erkänt intresse inte förelåg. Närmare kriterier om när ett beaktansvärt intresse kan anses föreligga angavs dock inte men rättsfallet synes ge uttryck för att klagorätt kan tillkomma intressenter som på ett kvalificerat sätt berörs av ett beslut.

Målet bär stora likheter med de omständigheter som föreligger då en djurskyddsorganisation hade velat överklaga ett etiskt godkännande: ett godkännandebeslut har fattats av en förvaltningsmyndighet (regional nämnd respektive Läkemedelsverket), klagande är inte part, ett mer allmänt intresse står på spel (djurskydd respektive folkhälsa) och ett godkännandebeslut kan inte överklagas av någon annan (försöksledaren respektive generikatillverkaren har ensam klagorätt). Detta torde tala förhållandevis starkt för att djurskyddsorganisationer skulle kunna anses saklegitimerade även på denna grund.

Det verkar alltså inte finnas något entydigt stöd för den gängse uppfattningen att djurskyddsorganisationer inte får överklaga beslut om etiska godkännanden. Snarare talar mycket för att gällande rätt kan medföra talerätt för djurskyddsorganisationer. Det är alltså så att Centrala nämnden, i egenskap av sista instans, avgör frågan om talerätten. I följande del förutsätts därför att nämnden vid en prövning skulle stå fast vid sin befintliga uppfattning och neka djurskyddsorganisationer talerätt.

4. BORDE DJURSKYDDSORGANISATIONER TILLERKÄNNAS TALERÄTT I ETISKA PRÖVNINGAR?

4.1 FÖR RÄTTSSÄKERHETENS OCH SAKPRÖVNINGENS BÄSTA

I Sverige kan inte vem som helst överklaga ett beslut. Det finns en rad skäl att ta i beaktande vid bestämningen av talerätten och i allt väsentligt handlar det om att väga rättssäkerhetsskäl mot ekonomiska och praktiska skäl. Som tidigare framgått är ett grundläggande motiv för att tillerkänna enskilda rätt att överklaga förvaltningsbeslut att sådan rätt är ett viktigt verktyg för att bereda beaktansvärda intressen skydd.⁵⁸

För djurskyddets vidkommande kan konstateras att djurens intressen är erkända genom djurskyddslagen men att de saknar det processuella skydd som klagorätten innebär. Om djurskyddet försummas i den etiska prövningen av djurförsök finns det därför ingen möjlighet att rätta till det genom en överprövning (eftersom försöksledaren bara kan överklaga till fördel för sina egna intressen). Det här innebär en uppenbar brist i skyddet för djurs intressen. Talerätt för djurskyddsorganisationer inom ramarna för den etiska prövningen skulle kunna vara ett lämpligt sätt att åstadkomma mer adekvat representation av dessa intressen.

Enskildas rätt att överklaga är också ett viktigt led i strävan efter lagenliga och korrekta beslut fattade på tillräckligt underlag.⁵⁹ Möjligheten för enskilda att överklaga beslut kan dels fungera som ett incitament för beslutsmyndigheten att göra tillräckliga utredningar redan i den första prövningen, dels utgöra ett betydelsefullt kontrollsystem genom att en överprövningsmyndighet gör en andra genomgång av ärendet.⁶⁰

Jämförelsevis har miljöorganisationer länge haft möjlighet att delta i miljöprövningar och överklaga beslut på miljörettens område.⁶¹ När miljöbalken trädde i kraft gavs organisationerna en förhållandevis generell rätt att överklaga domar och beslut.⁶² Ett av de mest framträdande skälen var att det fanns ett starkt intresse och djupt engagemang i organisationerna som då

⁵⁸ Proposition 1971:30 Kungl. Maj:ts proposition till riksdag med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m., s. 278 f.; Larsson, Torvald, *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut – Svensk, dansk och österrikisk rätt i komparativ belysning*, Media-Tryck, Lund, 2020, s. 36 f.

⁵⁹ Larsson, s. 37.

⁶⁰ Larsson, s. 37; Lindblom, Per Henrik, 'Domstolarnas växande samhällsroll och processens förändrade funktioner – floskler eller fakta?', *Svensk Juristtidning* 2004, s. 241.

⁶¹ SOU 2005:59 Miljöbalken; miljökvalitetsnormerna, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter, s. 169.

⁶² 16 kap. 13 § miljöbalken.

bättre skulle kunna tas tillvara.⁶³ När miljöbalkskommittén utvärderade miljöorganisationers talerätt några år efter miljöbalkens ikraftträdande konstaterade de också att miljöorganisationers talerätt faktiskt hade haft positiva effekter på sakprövningen. Deras medverkan kunde enligt utvärderingen förmå prövningsmyndigheten och sökanden att fördjupa sina resonemang och bättre motivera sina ställningstaganden. Organisationerna hade också bidragit med viktig sakkunskap.⁶⁴

Det är intressant att jämföra miljöorganisationernas talerätt med djurskyddsorganisationernas möjliga talerätt i det här avseendet eftersom få områden uttryckligen medger så omfattande rätt för ideella organisationer att överklaga förvaltningsmyndigheters beslut som miljörätten. Miljöorganisationers ställning liknar också djurskyddsorganisationernas på så vis att medlemmarna sällan är mer påverkade än någon annan av intresset de representerar. I stället är de ofta motiverade av ett allmänt, yttre, intresse. Jämförelsevis kan arbetstagarorganisationer, som tillvaratar sina medlemmars personligt knutna intressen, nämnas.

Som framgått i artikelns inledande del har omfattande brister i den etiska prövningen av djurförsök påtalats under en längre tid. När regeringen tillsatte en utredning av huruvida djurskyddsorganisationer skulle tillerkännas talerätt var ett av skälen till utredningen just att det kunde finnas motsvarande intresse och engagemang i djurskyddsorganisationerna som skulle kunna bidra till den etiska prövningen.⁶⁵ Det ter sig sannolikt att talerätt för djurskyddsorganisationer skulle kunna bidra till att avhjälpa problem med bristande beslutsunderlag i nämnderna på samma sätt som har skett i miljöprövningar.

Talerätt för djurskyddsorganisationer vore ett viktigt steg i rätt riktning avseende ambitionen om lagenliga och välgrundade beslut på djurskyddets område. Ju allvarigare indikationer om brister i sakprövning desto mer angeläget torde det dessutom vara att få ett fungerande kontrollsystem på plats.

4.2 EKONOMISKA ÖVERVÄGANDEN OCH FARHÅGOR

Däremot är det förstås ändå av vikt att kretsen taleberättigade begränsas så att den inte blir för vid och obestämd. En ordning enligt vilken vem som helst kan överklaga varje förvaltningsbeslut kan innebära svårigheter med att avgöra när ett beslut vunnit laga kraft. Det i sin tur kan medföra problem för enskilda och myndigheter som behöver kunna lita på att beslut blir bestående. En alltför stor

⁶³ Proposition 1997/98:45 Miljöbalk, s. 488.

⁶⁴ SOU 2005:59 s. 189 f.

⁶⁵ Direktiv 2006:32.

krets kan också leda till att slutgiltiga avgöranden försenas och fördyras eftersom fler beslut då sannolikt kommer prövas i mer än en instans.⁶⁶

Det finns dock fortfarande stort utrymme att vidga kretsen taleberättigade utan att riskera att gruppen på något sätt blir överskådlig. Den allmänna uppfattningen idag är som bekant att försöksledaren ensam åtnjuter rätt att överklaga beslut om etiskt godkännande. "Kretsen" i det här sammanhanget är alltså i själva verket inte alls någon krets. Lagstiftaren skulle kunna hämta inspiration från miljörätten även i den här frågan. Kretsen taleberättigade miljöorganisationer har avgränsats med ett antal kriterier i miljöbalken: organisationerna ska vara ideella föreningar, ha varit verksamma i minst tre år och ha minst 100 medlemmar för att medges talerätt.⁶⁷ Liknande krav hade med fördel kunnat ställas upp i förhållande till djurskyddsorganisationer.

Ett möjligt argument som kan anföras mot att tillerkänna djurskyddsorganisationer talerätt är att de skulle missbruka denna och driva processer i obstruerande syfte för att försena och försvåra genomförandet av djurförsök. Det går självklart inte att på förhand med säkerhet säga om så skulle ske. Det kan dock konstateras att processföring är resurskrävande om det ska göras med trovärdighet och djurskyddsorganisationer har ofta mycket begränsade medel. Det skulle sannolikt bli svårt för organisationerna att försvara drivandet av utsiktslösa och oseriösa processer för sina finansärer och medlemmar, eller åtminstone att upprätthålla allmänhetens förtroende om de missbrukade talerätten.

Det kan också nämnas att oro för missbruk förekom hos flera remissinstanser även vid införandet av miljöorganisationers talerätt. Regeringen anförde då att motsvarande talerätt redan fanns i Norge och Danmark utan att den missbrukats mer än undantagsvis samt att miljöorganisationer redan hade viss talerätt i Sverige och att denna inte hade missbrukats. När miljöbalken utvärderades några år senare konstaterades också att det inte fanns något som tydde på att farhågorna hade realiserats.⁶⁸ Risken bör inte utan vidare avfärdas men även den kan troligen avhjälpas om talerätten villkoras med krav på demokratisk uppbyggnad, medlemsantal eller verksamhetstid. På så vis får bara organisationer med visst uppvisat förtroende rätt att överklaga.

Trots detta skulle talerätt för djurskyddsorganisationer självklart kunna medföra en stor ökning av antal överklaganden som de facto skulle försena och fördyra

⁶⁶ Lundell & Strömberg, s. 209 f.

⁶⁷ 16 kap. 13 § miljöbalken.

⁶⁸ Direktiv 2006:32.

prövningen. De senaste åren har bara omkring en procent av ansökningarna som inkommit till regionala nämnder avslagits. Det vill säga omkring fem till nio ärenden per år.⁶⁹ Eftersom det i praktiken bara varit försöksledaren som kunnat överklaga beslut har det bara varit dessa få avslag som betraktats som överklagbara. För det fall som djurskyddsorganisationer tillerkänns talerätt skulle övriga nittionio procent av besluten bli överklagbara. Hur många beslut som sedan faktiskt skulle komma att överklagas är svårt att veta – det beror på innehållet i besluten, organisationernas processvilja och resurser. Med hänsyn till de brister som påtalats i den etiska prövningen måste det dock anses finnas en överhängande risk för att talerätt för djurskyddsorganisationer skulle bli en förhållandevis resurskrävande reform. Det skulle kunna medföra att forskare tvingas ha större framförhållning och inkomma med mer omfattande beslutsunderlag samt ett behov av utökade resurser för handläggning i nämnderna.

I den här delen är det svårt att göra några relevanta jämförelser med miljörätten. Miljöorganisationers talerätt, som den är utformad i miljöbalken, innebar en fortsättning på redan befintlig talerätt för miljöorganisationer. Därtill finns inte sällan även andra taleberättigade, så som privatpersoner och företag, när det gäller beslut på miljörättens område.⁷⁰ Den proportionella utvidgningen av den taleberättigade kretsen vid miljöbalkens införande vore alltså markant annan än den som talerätt för djurskyddsorganisationer skulle innebära.

Avseende de resurser som skulle krävas för det fall djurskyddsorganisationer tillerkändes talerätt kan emellertid sägas att själva syftet med talerätten ju är att åstadkomma ett bättre beslutsunderlag och en mer gedigen prövning. Det är en ofrånkomlig följd att det, liksom resten av rättsväsendets maskineri, kostar både tid och pengar.

5. AVSLUTANDE KOMMENTARER

Vi står inför en situation där gällande rätt inte erbjuder något klart svar på vem som får överklaga beslut om etiska godkännanden av djurförsök. Till dess att en prövning sker hänger frågan i luften. Centrala nämndens tydliga uttryck för att det är försöksledaren som får överklaga besluten (och därigenom implicit att ingen annan åtnjuter talerätt) kan tyckas olämpligt och föregå en eventuell prövning. Uttrycket ger sken av att frågan är avgjord eller att svaret på frågan är uppenbart.

⁶⁹ Djurförsök.info, *Så fungerar de etiska nämnderna*, <https://djurforsok.info/lagar--regler/djurforsoksetiska-namnder/sa-fungerar-de-etiska-namnderna> (hämtad 23.05.22).

⁷⁰ Jfr 16 kap. 12 § miljöbalken.

Också lämpligheten i att den här rena rättsfrågan avgörs av Centrala nämnden, innehållande endast en ordinarie jurist, kan ifrågasättas. Nämndens sammansättning av vetenskapsmän, lekmän och jurister är tänkt att ta ställning i sakprövningen, inte att avgöra vad som överhuvudtaget ska sakprövas. Ett avgörande till fördel för djurskyddsorganisationers talerätt skulle dessutom kunna ändra förutsättningarna för arbetet i nämnderna markant, från omkring fem till över femhundra överklagbara ärenden per år. För förutsebarhetens skull och för att inte belasta Centrala nämnden med en komplicerad rättsfråga, som den inte heller är tilltänkt för, bör lagstiftaren ta tydlig ställning i frågan och specialreglera talerätten i djurskyddslagen.

Avseende skälen för och emot att medge talerätt för djurskyddsorganisationer i speciallagstiftning kan konstateras att det finns tungt vägande rättssäkerhetsaspekter som talar för ett behov av sådan talerätt. Förekomsten av så omfattande kritik mot de regionala nämndernas sakprövning borde ses som indikationer på ett behov av kontrollsystem. Om inte för att öka kvaliteten på prövningen och åstadkomma mer korrekta och lagenliga beslut så åtminstone för att förbättra allmänhetens förtroende för nämnderna.

Beaktansvärda motargument tar i huvudsak sikte på att en sådan reform skulle innebära en mer resurs- och tidskrävande etikprövning. Hur pass krävande prövningen blir kan delvis styras genom att lagstiftaren ställer upp kriterier för att begränsa kretsen taleberättigade. I slutändan verkar frågan helt enkelt koka ned till om vi är villiga att acceptera prislappen på lagenliga och välgrundade beslut i enlighet med djurskyddslagens målsättningar.

Det förhållande att den etiska prövningen ska väga två intressen mot varandra, försökets betydelse respektive djurens lidande, samtidigt som överprövning bara kan ske i förhållande till ett av de två intressena illustrerar en tydlig asymmetri. En sådan tom processuell verktygslåda rimmar illa med svenska ambitioner om ”världens bästa djurskydd”. Inte minst i ljuset av de uttryck för djurs egenvärde som framhållits i förarbetena till djurskyddslagen kan de kompromisser som gjorts avseende möjligheterna att säkerställa lagens efterlevnad ifrågasättas.

Djurskyddsorganisationer borde därför tillerkännas uttrycklig talerätt avseende beslut om etiska godkännanden av djurförsök i specialreglering. Världens bästa djurskydd ska inte bara vara ord på ett papper. Ökad symmetri i prövningen är avgörande för att åstadkomma ett tillräckligt beslutsunderlag och främja effektiv implementering av lagen. Om djur i Sverige bara kan *ha rätt* men aldrig *få rätt*, är då djurskyddslagen inget mer än ett spel för gallerierna? 🐾

