

HØJESTERETS DOM

afsagt tirsdag den 7. november 2017

Sag 292/2016

(2. afdeling)

A

(advokat Poul Hvilsted)

og

B

(advokat Poul Hvilsted, beskikket)

mod

Rigspolitiet

(Kammeradvokaten ved advokat Flemming Orth)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 13. afdeling den 15. november 2016.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Lene Pagter Kristensen, Vibeke Rønne, Henrik Waaben, Jens Kruse Mikkelsen og Kristian Korfits Nielsen.

Påstande

Parterne har gentaget deres påstande.

Anbringender

A og B har supplerende anført bl.a., at hundelovens § 1 a, stk. 1 og 2, må forstås således, at forbuddet alene omfatter ulovlige hunderacer og krydsninger mellem ulovlige racer. I tilfælde, hvor en hund indeholder et (væsentligt) element af lovlig race, vil hunden ikke være omfattet af hundelovens forbudsordning. Det vil således være i strid med hundelovens formål om kun at forbyde hunde med visse uønskede adfærdsmæssige egenskaber ikke at indfortolke en nedre grænse for en hunds indkrydsningsgrad. Hundelovens § 1 a, stk. 2, skal efter forarbejderne fortolkes ”på en smidig måde” og under hensyntagen ”til borgernes sikkerhed og tryghed”, således at ikke alle blandingshunde utilsigtet omfattes af forbudsordningen.

Politiets formodning om, at hundene Frigg og Sara/Marley skulle være af racen amerikansk staffordshire terrier (amstaff) eller en krydsning, hvori denne race indgår, er en selvstændig afgørelse. Politiets besigtigelse af hundene har været overfladisk og mangelfuld, og der kan ikke lægges vægt på dyrlæge Bille Ruwalds udtalelse, som alene bygger på fotografier taget gennem et vindue. Bille Ruwald må anses for politiets partsrepræsentant, og han har sådanne interesser på området, at han ikke ville kunne udmeldes som skønsmand i sagen. Der forelå således ikke det fornødne oplysningsgrundlag for politiets afgørelser om formodning om, at hundene indeholdt den forbudte race amstaff, jf. officialprincippet, og politiet havde derfor ikke grundlag for at forlange dokumentation for hundenes race eller type. Som følge heraf har Rigspolitiet ikke lovligt kunnet træffe afgørelse om aflivning af hundene. At en sådan afgørelse ikke har kunnet træffes følger også af, at det dokumentationskrav, der påhviler hundeejerne, er opfyldt ved de fremkomne oplysninger. Skønsmanden har i sin forklaring i landsretten og i den supplerende erklæring afgivet den 3. april 2017 fastslået, at hundene ingenting har at gøre med racen amstaff. Hertil kommer, at det i forarbejderne til hundelovens forbudsordning er forudsat, at hundebesiddere skal have reelle midler til rådighed for at løfte den omvendte bevisbyrde. Det er ved lovens vedtagelse forudsat, at dokumentationskravet bl.a. skal kunne opfyldes ved en dna-attest. En forudsætning herfor er imidlertid, at det offentlige etablerer et dna-register, hvilket ikke er sket. Også dette forhold må føre til, at Rigspolitiets afgørelser om aflivning af hundene er ugyldige.

A og B har frafaldet deres anbringender om, at hundelovens forbudsordning er i strid med grundlovens § 73 og artikel 1 i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions Tillægsprotokol 1.

Rigspolitiet har heroverfor anført, at der i hundelovens § 1 a, stk. 2, ikke kan indfortolkes en nedre grænse for en hunds indkrydsningsgrad. Det eneste, der af loven kan udledes om indkrydsningsforhold, er, at alle blandingshunde, hvori forbudte racer indgår, er ulovlige, men at krydsningen i sagens natur skal have sat sig sådanne spor i hundens fysiske udseende, at bevisreglen i § 1 b bliver aktuel.

Der er ikke grundlag for at fastslå, at der ikke forelå det efter hundelovens § 1 b fornødne oplysningsgrundlag for politiets afgørelser om, at hundene kan indeholde den forbudte race

amerikansk staffordshire terrier (amstaff). Der er ikke grundlag for at sætte spørsmålstegn ved dyrlæge Bille Ruwalds faglige kunnen eller uvildighed. Der er i øvrigt ikke fremkommet oplysninger, som gør politiets formodningsafgørelser ugyldige, og politiet har således med rette anmodet hundeejerne om at dokumentere hundenes race eller type. Oplysningerne fra skønsmanden kan ikke anses for at udgøre tilstrækkelig dokumentation for, at der ikke indgår amstaff i hundene. Skønsmandens forklaring i landsretten og den efterrationaliserende supplerende erklæring for Højesteret ændrer ikke herved. Det er i forarbejderne nævnt som en mulighed, at hundeejeren kan løfte sin bevisbyrde efter § 1 b ved hjælp af en dna-attest, men der anføres intet om, at det offentlige forudsættes at etablere et dna-register med henblik på at bistå hundeejeren hermed. Heller ikke af denne grund er Rigspolitiets afgørelser om aflivning af hundene ugyldige.

Supplerende sagsfremstilling

Dyrlæge Bille Ruwald, som den 19. august 2014 afgav udtalelse til Fyns Politi om hundene Frigg og Sara/Marley, foreslog i en artikel i BT den 1. marts 2002, at hunderacen staffordshire terrier skulle forbydes, og han har i en TV2-artikel fra den 16. april 2009 givet udtryk for bl.a., at der bør følges en mere konsekvent linje over for truende og bidske hunde.

Marit Sunde, som under landsretssagen var udmeldt som skønsmand, har den 3. april 2017 med parternes indforståelse afgivet en supplerende udtalelse, hvortil er knyttet bilag i form af cv, anbefaling og billeder af hunde af forskellige racer. Af udtalelsen fremgår følgende:

”Skønsmandens kvalifikasjoner

Mitt navn er Marit Sunde, international hundedommer med 50 års erfaring i hundeoppdrett og dømming av hunder over hele verden.

Jeg møtte de omtalte 2 hunder personlig og deres adferd og væremåte hadde ingenting med den for dere fryktede amstaff å gjøre.

Min erklæring var basert på en visuell og fysisk bedømmelse. Da jeg i min forklaring i landsretten, etter å ha gått gjennom et omfattende referansemateriale med bilder som jeg ga til dommeren, var jeg ytterligere klar på at amstaff med større sikkerhet kunne utelukkes som genetisk opphav.

Hundene var lekne, lette å berøre, ingen problemer med å sjekke bitt. Utseendemessig var de også forskjellige som ofte gjør seg gjeldende ved blandingskull og her ble det opplyst at det nok var blanding i flere generasjoner.

Den ene var smal, slank og ganske høy, noe langstrakt og kunne egentlig være blanding av hva som helst. Den andre var en anelse mindre, noe rundere, men begge var på begynnende løpetid og kroppsmessig i hormonell ubalanse – dvs noe mer oppblåst enn den andre.

Jeg har påny funnet endel bilder av renrasede hunder (som dog ikke ville blitt høyt premiert på utstilling) – men som har eksteriørmessige trekk som kan tyde på at en/fler av disse rasene kan ligge bak Frigg og Marley. Sålenge vi dessverre ikke kan benytte oss av DNA i slike tilfelle – vil jeg igjen utelukke amstaff som opphav.”

Der er for Højesteret forevist kopier af de fotografier, som Fyns Politi i august 2014 optog af unghundene Frigg og Sara/Marley. Det samme gælder fotografier af de forbudte hunderacer, herunder hunde af racen amstaff.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens problemstilling

Sagen angår, om Rigspolitiets afgørelser af 19. december 2014 om aflivning af hundene Frigg og Sara/Marley er ugyldige. Spørgsmålet er navnlig, om betingelserne i hundelovens § 1 a og § 1 b er opfyldt.

Hundelovens forbudsordning

Efter hundelovens § 1 a, stk. 1 og 2, er besiddelse af 13 angivne hunderacer og krydsninger, hvori de nævnte hunderacer indgår, forbudt. Det drejer sig bl.a. om racen amerikansk staf-fordshire terrier (amstaff), jf. § 1 a, stk. 1, nr. 3.

Efter hundelovens § 1 b, stk. 1, skal hunde, der holdes i strid med § 1 a, aflives ved politiets foranstaltning. Er der tvivl om, hvorvidt en hund tilhører en af de racer eller krydsninger heraf, som er omfattet af § 1 a, kan politiet stille krav om, at besidderen dokumenterer hundens race eller type, jf. § 1 b, stk. 2. Hvis besidderen ikke straks kan fremlægge tilstrækkelig dokumentation, træffer politiet foranstaltninger med henblik på midlertidigt at fjerne hunden fra besidderen. Har besidderen ikke inden for en frist, som politiet fastsætter, fremlagt tilstrækkelig dokumentation for, at hunden ikke tilhører en af de forbudte racer eller krydsninger heraf, anses hunden for at være holdt i strid med § 1 a. Dette følger af § 1 b, stk. 3 og 4.

Formålet med forbudsordningen er efter lovforslaget at varetage hensynet til borgernes sikkerhed og tryghed, og det fremgår bl.a., at det er et væsentligt problem, når der i den brede befolkning skabes frygt for at blive angrebet af hunde, som man møder på offentlige gader og veje, uanset om denne frygt statistisk set er velbegrunderet (Folketingstidende 2009-10, tillæg A, lovforslag nr. L 163, s. 9).

Lovforslaget bygger på betænkning nr. 1514/2010 fra Justitsministeriets udvalg om hunde. Som anført i lovforslaget kunne et flertal af udvalgets medlemmer ikke anbefale, at der blev gennemført et forbud mod visse hunderacer, og de pegede bl.a. på, at et forbud ville ramme for bredt, idet det ville være vanskeligt for borgerne at tilbagevise politiets påstand om, at man er indehaver af en forbudt hund, ligesom forbuddet også ville ramme velfungerende hunde af de omfattede racer.

Lovforslaget indeholder således en redegørelse for de modsatrettede hensyn, der gjorde sig gældende ved indførelsen af forbuddet mod at besidde 13 angivne hunderacer og krydsninger, hvori de pågældende hunderacer indgår.

Om bevisbyrdereglen i hundelovens § 1 b er det nærmere anført i lovforslaget, at besidderens forpligtelse til at dokumentere, at en hund ikke tilhører en af de forbudte racer, vil blive aktualiseret, hvis politiet f.eks. på baggrund af hundens udseende har rimelig grund til at formode, at der kan være tale om en hund omfattet af forbuddet i hundelovens § 1 a. I praksis skal hundebesidderen i sådanne tilfælde kunne skaffe den nødvendige dokumentation for, at hunden ikke er omfattet af forbuddet. Forbudsordningen er derimod ikke forudsat at indebære, at politiet kan forlange en sådan dokumentation i tilfælde, hvor der ikke er nogen nærmere anledning til det.

Der er i lovens § 1 b ikke fastsat nærmere krav til, hvordan hundebesidderen dokumenterer, at der ikke er tale om en forbudt hund. Af forarbejderne fremgår det, at besidderen f.eks. kan fremlægge en stambog eller dna-attest vedrørende hunden og dens forældre, eller besidderen kan fremlægge erklæringer fra personer, der kan redegøre for hundens afstamning. Det er i forarbejderne endvidere anført, at kravet om dokumentation indebærer, at der fremover stilles højere krav til agtpågivenheden hos personer, der køber en hund, idet de må sikre sig, at der

ikke er tale om en hund omfattet af forbudsordningen, og at de kan dokumentere dette, hvis der opstår tvivl om, hvorvidt hunden er omfattet af forbuddet.

For så vidt angår de erklæringer, som kan tjene til dokumentation for en hunds race eller type, er det præciseret i forarbejderne til en senere ændring af hundeloven i 2014, at erklæringerne ikke alene kan basere sig på en vurdering af hundens udseende og adfærd. Der skal i stedet være tale om erklæringer, der vedrører hundens forældre, søskende eller tidligere generationer (Folketingstidende 2013-14, tillæg A, lovforslag nr. L 92, s. 8-9).

Der kan ikke af lovens forarbejder udledes en forudsætning om, at det offentlige har pligt til at etablere et dna-register vedrørende de forbudte hunderacer.

Det er ikke defineret i hundeloven, hvad der skal forstås ved ”krydsninger”, og lovens forarbejder indeholder ikke fortolkningsbidrag herom. For at en hund kan blive omfattet af lovens ordning må det i praksis forudsætte, at krydsningen har sat sig spor i hundens udseende.

Den konkrete sag

Det er som anført af landsretten ubestridt, at A og B har anskaffet hundene Frigg og Sara/Marley efter ikrafttrædelsen af hundelovens forbudsordning.

Rigspolitiet har ved afgørelserne af 19. december 2014 fundet, at Fyns Politi på baggrund af to politiassistenter besigtigelse af hundene og oplysningerne i udtalelsen fra dyrlæge Bille Ruwald havde en rimelig formodning for, at hundene kunne være af racen amstaff eller en krydsning, hvori denne race indgår.

Højesteret finder, at det oplyste om dyrlæge Bille Ruwalds udtalelser i medierne i 2002 og 2009 og den omstændighed, at han afgav sin udtalelse på grundlag af fotografier af hundene, ikke kan begrunde, at hans udtalelse ikke har kunnet indgå i afgørelsen af, om politiet havde rimelig grund til at formode, at hundene kan være omfattet af forbuddet i hundelovens § 1 a. Det er ikke godtgjort, at udtalelsen er mangelfuld, og der er ikke i øvrigt fremkommet oplysninger, der giver grundlag for at tilsidesætte Rigspolitiets vurdering af formodningsspørgsmålet.

Det er herefter ejerne af hundene, A og B, der skal dokumentere, at hundene ikke er omfattet af forbuddet i § 1 a. Ejerne har fremlagt oplysninger fra den tidligere ejer og avler af hundene, D, og fra sælgeren E. De har endvidere fremlagt en udtalelse fra C fra HappyHound & Co. Endelig foreligger der skønserklæring og supplerende oplysninger, herunder forklaring i landsretten, fra skønsmanden Marit Sunde.

Hundene er fra samme kuld. Det er oplyst, at modertæven er en ”blanding af fuldt lovlige racer”. Tævens ophav er samtidig angivet som ”ukendt”. Hanhunden er angivet som en omstrejfende brun labrador retriever. Ejerne af hundene har således ikke fremlagt oplysninger om modertævens eller hanhundens oprindelse.

Herefter og af de grunde, der i øvrigt er anført af landsretten, finder Højesteret, at de fremlagte oplysninger, herunder skønsmandens supplerende erklæring, ikke udgør tilstrækkelig dokumentation for, at hundene ikke er omfattet af forbuddet i § 1 a. A og B har derfor ikke løftet deres bevisbyrde efter § 1 b.

Højesteret tiltræder, at afgørelserne ikke lider af forvaltningsretlige mangler.

Højesteret stadfæster herefter landsrettens dom.

Sagsomkostninger

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger for Højesteret til nogen anden part eller til statskassen. Der er herved lagt vægt på sagens karakter og vidererækkende betydning.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger for Højesteret til nogen anden part eller til statskassen.