

Märkning och registrering av katter – ett förslag och dess konsekvenser

Ds 2019:21



Regeringskansliet
Näringsdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24968-0

ISSN 0284-6012

Märkning och registrering av katter – ett förslag och dess konsekvenser

Förord

I juni 2018 fick jag i uppdrag att biträda Näringsdepartementet med att överväga hur ett system för obligatorisk märkning och registrering av katter kan utformas. I uppdraget ingår också att identifiera och analysera konsekvenserna av att införa ett sådant krav samt lämna de författningsförslag som är nödvändiga för att införa ett sådant eventuellt system.

Arbetet har bedrivits utan särskild expert- och referensgrupp. I stället har jag inhämtat upplysningar och samrått med berörda myndigheter och vissa frivilligorganisationer. Jag har haft ett möte där representanter för Djurskyddet i Sverige, Jordbruksverket, Länsstyrelserna i Stockholms respektive Västra Götalands län, Polismyndigheten, SVEKATT, Svenska kennelklubben och SVERAK deltog.

Näringsdepartementet förordnade juristen Maria Jacobsson att vara min sekreterare i arbetet. Hennes arbete har varit ovärderligt och en förutsättning för att jag skulle kunna genomföra arbetet. Hon har hållit i de kontakter med berörda myndigheter, Näringsdepartementet och övriga intressenter, som varit en förutsättning för genomförandet av uppdraget. Hon har också skrivit texten i denna promemoria.

Härmed överlämnas departementspromemorian Märkning och registrering av katter – ett förslag och dess konsekvenser (Ds 2019:21). Jag har därmed avslutat mitt uppdrag.

Malmö i augusti 2019

Ulrika Geijer

Innehållsförteckning

Förord	2
Innehållsförteckning	3
Sammanfattning	9
1 Författningsförslag	17
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter	17
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1240) om tillsyn över hundar	21
1.3 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	23
2 Vad har gjorts hittills för att hantera problemet med hemlösa katter?	25
2.1 Sammanfattning	25
2.2 Lagstiftningsarbete m.m. fram till år 2009	25
2.2.1 Lagen om tillsyn av hundar – år 1943.....	25
2.2.2 Europakonventionen om skydd för sällskapsdjur m.m.	26
2.2.3 Det första förslaget om märkning av hundar och katter – år 1996	27
2.2.4 Förslag om märkning och registrering av hundar – år 1999	27
2.2.5 Hundansvarsutredningen – år 2003.....	29

2.2.6	Utredning om följsamhet till lagen om märkning och registrering av hundar – år 2005.....	30
2.2.7	En ny lag om tillsyn över hundar och katter – år 2008.....	31
2.2.8	Direktiv till en ny utredning – år 2009	32
2.3	Betänkandet Ny djurskyddslag – år 2011	33
2.3.1	Det andra förslaget om märkning och registrering av katter.....	33
2.3.2	Remissinstanserna om utredningens förslag till åtgärder mot problemet med övergivna och förvildade katter	34
2.4	Anpassningar till EU:s dataskyddsförordning - år 2018.....	35
2.5	Renodling av polisens arbetsuppgifter – år 2018.....	36
2.6	Ny djurskyddslag – år 2019	36
2.7	Förslag till föreskrifter och allmänna råd om hållande av hundar och katter – år 2019	37
2.8	Kommunal reglering av frågan om märkning av katter.....	38
2.9	Vilka register över katter och ägare finns redan?	39
3	Uppgifter och synpunkter som tillkommit efter betänkandet Ny djurskyddslag.....	41
3.1	Sammanfattning.....	41
3.2	Hur utredningen samlat in underlag	41
3.3	SCB och Manimalisrapporten m.m.	42
3.4	Länsstyrelserna	44
3.4.1	Uppgifter	44
3.4.2	Synpunkter	47
3.5	Polismyndigheten.....	48
3.5.1	Uppgifter	48
3.5.2	Synpunkter	50
3.6	Jordbruksverket.....	50
3.6.1	Kostnader för ett kattregister.....	50

3.6.2	Märkning och registrering	51
3.6.3	Fortplantningskontroll	51
3.7	Sveriges kattklubbars riksförbund (SVERAK).....	52
3.7.1	Uppgifter.....	52
3.7.2	Synpunkter.....	53
3.8	Djurskyddet Sverige.....	54
3.8.1	Uppgifter.....	54
3.8.2	Synpunkter.....	56
3.9	Svenska kattskyddsförbundet (SVEKATT).....	57
3.9.1	Uppgifter.....	57
3.9.2	Synpunkter.....	58
3.10	Svelands djurförsäkringar undersökning om kathemmens situation	59
4	Märkning och registrering av katter i Norden	61
4.1	Sammanfattning	61
4.2	Danmark.....	61
4.3	Finland.....	62
4.4	Island	64
4.5	Norge.....	64
5	Utgångspunkter för utredarens förslag	67
5.1	Sammanfattning	67
5.2	Begreppsanvändning.....	68
5.3	Hemlösa katter är ett problem.....	69
5.3.1	Omfattning och orsak.....	69
5.3.2	Ett djurskyddsproblem	70
5.3.3	Ett problem för omgivningen.....	71
5.4	Det är förbjudet att överge djur.....	72
5.5	Omhändertagandet av hemlösa katter behöver underlättas	73
5.5.1	Myndigheternas insatser	73

5.5.2	Civilsamhällets insatser.....	75
5.6	Kattägare måste ta större ansvar genom att märka och registrera sin katt	76
5.7	Normering kan ha en förändrande kraft	77
6	Vilka åtgärder behövs?.....	81
6.1	Sammanfattning.....	81
6.2	Krav på märkning och registrering ska regleras i tillsynslagen.....	81
6.3	Är kravet proportionerligt?	83
6.4	Ägaren ska märka och registrera sin katt	85
6.4.1	Krav på märkning och registrering innebär ett ökat ansvarstagande för kattägare	85
6.4.2	Vilka katter ska märkas och registreras?.....	87
6.4.3	Vem ska anses vara kattägare?	89
6.4.4	Bör någon annan än kattens ägare ha ansvaret för märkning och registrering?.....	92
6.4.5	Märkningen	93
6.4.6	Ägaren av en katt ska kunna identifieras	95
6.4.7	Katthemmen.....	96
6.4.8	TNR och annan skötsel av kattkolonier.....	97
6.5	Jordbruksverket ska föra ett register över alla hundar och katter samt deras ägare	98
6.5.1	Ett centralt hund- och kattregister	99
6.5.2	Integritetsanalys	101
6.5.3	Proportionalitetsbedömning	103
6.5.4	Förenlighet med dataskyddsförordningen	104
6.6	Skyldigheten att märka och registrera ska inte vara straffsanktionerad.....	106
6.7	Informationsinsatser till allmänheten	107
6.8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	108
7	Konsekvensanalys	111

7.1	Sammanfattning	111
7.2	Vilka berörs av mina förslag?	115
7.3	Vilka är konsekvenserna?	115
7.4	Konsekvenser för katterna	116
7.5	Konsekvenser för kattägarna.....	117
7.5.1	Allmänna konsekvenser	117
7.5.2	Ekonomiska konsekvenser.....	118
7.5.3	Konsekvenser för kattägarnas personliga integritet.....	118
7.6	Konsekvenser för länsstyrelserna.....	119
7.6.1	Allmänna konsekvenser	119
7.6.2	Ekonomiska konsekvenser.....	120
7.7	Konsekvenser för Polismyndigheten.....	121
7.7.1	Allmänna konsekvenser	121
7.7.2	Ekonomiska konsekvenser.....	122
7.8	Konsekvenser för Jordbruksverket.....	123
7.8.1	Allmänna konsekvenser	123
7.8.2	Ekonomiska konsekvenser.....	124
7.9	Konsekvenser för övriga.....	125
7.9.1	För allmänheten.....	125
7.9.2	För civilsamhället.....	126
7.9.3	För företag	127
7.9.4	För allmänna förvaltningsdomstolar	127
7.9.5	För kommunerna.....	128
7.9.6	För vilda djur	128
7.10	Konsekvenser om något system för märkning och registrering inte införs	129
8	Författningskommentar	133
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter	133
8.2	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1240) om tillsyn över hundar	137

8.3 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)..... 139

Bilaga 141

Sammanfattning

Problemet

Det finns ungefär 1,4 miljoner katter i vårt land. Fler än 700 000 hushåll i Sverige äger en eller flera katter. En vanlig uppskattning är att åtminstone 100 000 katter är hemlösa. De hemlösa katterna är bortsprungna eller övergivna katter och deras avkomma.

Katter som inte hålls av människor är utsatta för lidande. Den största riskfaktorn är brist på föda. Det förekommer också andra hälsoproblem hos hemlösa katter. Väder och vind samt andra rovdjur kan också utgöra riskfaktorer.

Hemlösa katter är framförallt ett djurskyddsproblem, men kan i viss mån också vara ett problem för omgivningen. Problemet uppstår på grund av att katter överges eller springer bort och på grund av att dessa katter kan föröka sig okontrollerat. Länsstyrelserna och Polismyndigheten lägger stora resurser på att hantera ärenden om hemlösa katter. Djurskyddsorganisationer gör i sin tur ett omfattande arbete med att ta hand om och finna nya ägare till dessa djur. Frivilligorganisationerna saknar dock resurser att ta hand om alla hemlösa katter.

Djurskyddslagen och därtill hörande föreskrifter ställer krav på hur en katt ska hållas som innebär att problemet med hemlösa katter måste åtgärdas. En katt måste ha någon som tar ansvar för dess välbefinnande.

Uppdraget

Regeringen uttalade i propositionen till en ny djurskyddslag att ett obligatoriskt krav på märkning och registrering av katter kan vara ett sätt för inblandade myndigheter att skilja ägda katter från övergivna och förvildade katter och därigenom bidra till att öka skyddet för

övergivna och förvildade katter. Regeringen har därför gett mig i uppdrag att överväga hur ett system för obligatorisk märkning och registrering av katter kan utformas. I uppdraget ingår också att identifiera och analysera konsekvenserna av att införa ett sådant krav samt lämna de författningsförslag som är nödvändiga för att införa ett sådant eventuellt system.

Orsaken till problemet

Bland myndigheter och organisationer som handskas med hemlösa katter råder det enighet om att en grundläggande orsak till problemet är att katten har låg status som sällskapsdjur. Katter är ofta billiga i inköp eller rent av gratis och är lätta att få tag på. En bidragande orsak till att katter överges är att många felaktigt föreställer sig att katter klarar sig väl själva i naturen, utan omvårdnad av människan.

Ytterligare en omständighet som bidrar till problemet och till att antalet hemlösa katter kan öka är att många katter – till skillnad från i princip alla andra husdjur – rör sig fritt utomhus. Om de inte är steriliserade, kastrerade eller på annat sätt förhindrade från att föröka sig, kan de para sig med andra katter och få avkommor. Problemet med hemlösa och förvildade katter kan i hög grad härledas från denna särställning som katter har. Även kattens status påverkas av att det finns så många kattungar att de ofta kan erhållas gratis.

Förslag till åtgärder mot problemet

Höja kattens status som sällskapsdjur

För att höja katternas status måste det tydliggöras att det innebär ett ansvarsfullt åtagande att skaffa katt och att det är förknippat med vissa skyldigheter. Den som äger en katt måste vara beredd på och ha faktiska möjligheter att uppfylla de grundläggande kraven på god djurhållning som anges i lagstiftningen. Det innebär att enbart den som har råd och förutsättningar att ge tillräcklig tillsyn, mat och omvårdnad får ha katt.

Det är lagstiftarens ansvar att ställa de krav på kattägare som kan behövas för att minska problemet med hemlösa katter. Ett obligatoriskt krav på kattägare att låta märka sitt djur och registrera sitt ägarskap gör att kostnaden för att ha katt blir högre. Detta förtydligar vilket åtagande det innebär och kommer att förändra inställningen till katter, vilket på sikt kommer att höja katternas status. Även möjligheten att identifiera en enskild katts ägare höjer kattens status. Det följer av att det också blir lättare att avgöra vem som äger en katt som inte hålls i överensstämmelse med gällande djurskyddsregler. Ett register gör det därtill lättare för en kattägare att få tillbaka en bortsprungen katt.

Författningskrav på märkning och registrering av katter

Ändringar i tillsynslagen

Jag föreslår att krav på märkning och registrering av katter införs i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter (tillsynslagen). Lagen reglerar idag krav på märkning och registrering av hundar. Jag föreslår att dessa bestämmelser ändras så att de också kommer att omfatta katter och deras ägare.

I tillsynslagen ska således bl.a. följande regleras. Den som äger en hund eller en katt ska låta märka sitt djur så att det kan identifieras. Jordbruksverk ska föra ett för landet centralt register över hund- och kattägare (hund- och kattregistret). Ägaren av djuret ska låta registrera sitt ägarskap i registret. Länsstyrelserna ska ha möjlighet att utfärda de förelägganden som behövs för att förmå en hund- eller kattägare att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Föreläggandena ska få förenas med vite.

Ändringar i tillsynsförordningen

I förordningen (2007:1240) om tillsyn över hundar (tillsynsförordningen) finns det mer detaljerade bestämmelser om hur märkningen och registreringen ska gå till. Jag föreslår att förordningen byter namn till förordningen om tillsyn över hundar

och katter och ändras så att bestämmelserna om märkning och registrering också omfattar katter och deras ägare.

I tillsynsförordningen ska det bl.a. regleras inom vilken tid en hund- eller kattägare ska låta märka och registrera sitt djur och vilka uppgifter som en anmälan om registrering ska innehålla.

Ändringar i offentlighets- och sekretessförordningen

Sekretess gäller idag för uppgifter i hundregistret för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs. Detta regleras i 22 kap. 1 § första stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Jag föreslår att samma sekretessbestämmelse ska gälla även sedan registret har omvandlats till ett hund- och kattregister. Offentlighets- och sekretessförordningen ska därför ändras så att sekretessen ska gälla verksamhet som avser det centrala katt- och hundregistret.

Informationsinsatser till allmänheten

För att de förstärkta kraven på kattägarna ska få genomslag måste allmänheten få information om vilka regler som kommer att gälla och om syftet med de nya bestämmelserna. Genom att höja kunskapsnivån om vilka behov en katt har, vad det innebär i form av åtagande för en kattägare och om djurskyddslagstiftningens krav skapas större förutsättningar för följsamhet till de nya reglerna. Därigenom ökar möjligheten att komma närmare målet att höja kattens status och minska antalet hemlösa katter.

Jag föreslår därför att regeringen ska ge Jordbruksverket i uppdrag att utforma lämpliga informationsinsatser om kraven på märkning, och registrering, såväl i samband med att reglerna ska börja gälla som fortlöpande.

Konsekvenserna av förslagen

Ekonomiska konsekvenser

Det är enbart kattägarna och Jordbruksverket som kommer att drabbas av ökade kostnader på grund av mina förslag om obligatorisk märkning och registrering av katter. När det gäller kattägarna är kostnaderna överkomliga för de flesta som har tagit på sig ansvaret för en katt. Vissa kattägare (60 %) har redan frivilligt tagit på sig kostnaden för att låta märka sin katt. De önskade effekterna på djurhållningen av att katter är märkta och registrerade är positiva även för kattägarna, som t.ex. kommer att få det lättare att få tillbaka bortsprungna djur eller få besked om att deras djur blivit påkört eller skadat på något annat sätt.

Jordbruksverket kommer initialt att få ökade kostnader eftersom hundregistret måste omvandlas till ett hund- och kattregister. Denna omvandling utgör en engångskostnad. De löpande kostnaderna för registret ska vara självfinansierade genom avgifter. Myndigheten kommer också att behöva satsa resurser på att informera om de nya reglerna. Min bedömning är att myndigheten måste satsa resurser på att informera kattägare och allmänheten både initialt och fortlöpande. Detta kommer alltså att innebära en viss ökning av statens utgifter.

När det gäller konsekvenser för länsstyrelserna och Polismyndigheten har jag bedömt att dessa myndigheter kommer att få minskade kostnader. På sikt kan denna kostnadsminskning innebära att statens utgifter totalt sett kommer att minska – även med beaktande av de ökade kostnaderna för Jordbruksverket. Till detta kommer att förslaget innebära att de frivilligorganisationer som arbetar med hemlösa katter kan effektivisera sitt arbete och i högre grad fokusera sin resursanvändning på de katter som behöver det mest, dvs. de hemlösa katterna.

Om något system för märkning och registrering inte införs kommer problemet med hemlösa katter och den resurskrävande handläggning som det för med sig att bestå. Det kommer fortsatt att vara svårt att komma åt djurägare som inte tar sitt ansvar för djurets välbefinnande eller som överger det. De kattägare som inte frivilligt

märker och registrerar sin katt slipper däremot den mindre kostnad som ett obligatorium hade medfört.

Jag anser sammantaget att de ekonomiska konsekvenserna av mina förslag till ett system för märkning och registrering är måttliga och står i proportion till de positiva effekterna som förslagen kommer att få för katterna, deras ägare, för omgivningen och för handläggande myndigheter.

Jag bedömer att mina förslag tillsammans med Jordbruksverkets förslag till föreskrifter med krav på att kattägarna ska ha kontroll över sina katters fortplantning utgör nödvändiga insatser för att komma tillrätta med problemet med hemlösa katter.

Konsekvenser för den personliga integriteten

Det nya hund- och kattregistret kommer att omfatta uppgifter om en stor del av befolkningen. De uppgifter som jag föreslår ska registreras om varje kattägare i hund- och kattregistret är dock varken känsliga eller närgångna för den enskilda. De hushåll som har både hund och katt är därtill redan registrerade i det centrala hundregistret och vissa kattägare har frivilligt låtit registrera sig i något befintligt register för kattägare.

Jag har i avsnitt 6.5.2 och 6.5.3 redovisat min avvägning mellan intresset av att ha ett register över kattägare och enskildas personliga integritet. Min slutsats är att åtgärden att registrera samtliga kattägare står i proportion till fördelarna såväl ur djurskydds- som effektivitetssynpunkt.

Inför att EU:s dataskyddsförordning¹ började tillämpas den 25 maj 2018 anpassades lagstiftningen inom Näringsdepartementets verksamhetsområde till förordningen. I detta arbete gjordes även anpassningar av tillsynslagen.²

Min bedömning (som redovisas mer utförligt i avsnitt 6.5.4) är att förslaget att ändra tillsynslagen och dess förordning så att hundregistret istället ska bli ett hund- och kattregister inte föranleder några andra anpassningar till dataskyddsförordningen

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

² Regeringens proposition EU:s dataskyddsförordning och lagstiftningen inom Näringsdepartementets ansvarsområden, prop. 2017/18:122, s. 56.

utöver de som redan har genomförts i samband med den tidigare
översynen av tillsynslagen.

.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter

Härigenom föreskrivs att 1–6, 9, 16 och 19 §§ samt rubriken närmast före 2 § lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

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

Särskilda bestämmelser om rennärlingslagen (1971:437).

Föreslagen lydelse

1 §

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

tillsyn över hundar finns i

Märkning och registrering av hundar

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

Märkning och registrering av hundar och katter

2 §

Den som äger en hund eller katt ska låta märka sitt djur så att det kan identifieras. Märkningen ska vara bestående.

3 §

Statens jordbruksverk *skall* föra ett för landet centralt register över *hundägare* (*hundregistret*). *Hundägaren* *skall* låta registrera sitt ägarskap i registret.

Statens jordbruksverk *ska* föra ett för landet centralt register över *hund- och kattägare* (*hund- och kattregistret*). *Ägaren av djuret ska* låta registrera sitt ägarskap i registret.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för *hundägaren* att betala en avgift för registreringen och för utrustning för att läsa av märkningen,
2. beräkningen av avgiften.

1. skyldighet för *hund- och kattägaren* att betala en avgift för registreringen och för utrustning för att läsa av märkningen,

4 §

Bestämmelserna i 2 och 3 §§ gäller hundar som stadigvarande finns i Sverige.

Bestämmelserna i 2 och 3 §§ gäller hundar *och katter* som stadigvarande finns i Sverige.

5 §³

Hundregistret får användas för att fastställa vem som äger en hund.

Hund- och kattregistret får användas för att fastställa vem som äger en hund *eller en katt*.

Tullverket, Jordbruksverket, länsstyrelser, Polismyndigheten och de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska ha direktåtkomst till registret.

6 §⁴

Jordbruksverket är personuppgiftsansvarigt för behandlingen av personuppgifter i *hundregistret*. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket får besluta att överlåta driften av registret till en

Jordbruksverket är personuppgiftsansvarigt för behandlingen av personuppgifter i *hund- och kattregistret*. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket får besluta att överlåta driften av registret till en

³ Senaste lydelse SFS 2014:707.

⁴ Senaste lydelse SFS 2018:368.

annan myndighet eller till en organisation.

annan myndighet eller till en organisation.

9 §⁵

Länsstyrelsen får meddela de förelägganden som behövs för att bestämmelserna om märkning och registrering av en hund i denna lag ska följas.

Länsstyrelsen får meddela de förelägganden som behövs för att bestämmelserna om märkning och registrering av en hund *eller en katt* i denna lag ska följas.

Förelägganden enligt första stycket får förenas med vite.

16 §

Under tiden den 1 mars-20 augusti *skall* hundar hållas under sådan tillsyn att de hindras från att springa lösa i marker där det finns vilt. Under den övriga tiden av året *skall* hundar hållas under sådan tillsyn att de hindras från att driva eller förfölja vilt, när de inte används vid jakt.

Under tiden den 1 mars-20 augusti *ska* hundar hållas under sådan tillsyn att de hindras från att springa lösa i marker där det finns vilt. Under den övriga tiden av året *ska* hundar hållas under sådan tillsyn att de hindras från att driva eller förfölja vilt, när de inte används vid jakt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som avviker från första stycket. Om det behövs till skydd för viltet får sådana föreskrifter innebära att en hund *skall* hållas kopplad.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som avviker från första stycket. Om det behövs till skydd för viltet får sådana föreskrifter innebära att en hund *ska* hållas kopplad.

19 §

En skada som orsakas av en hund *skall* ersättas av dess ägare eller innehavare, även om han eller hon inte vållat skadan. Vad ägaren eller innehavaren har betalat i skadestånd har han eller

En skada som orsakas av en hund *ska* ersättas av dess ägare eller innehavare, även om han eller hon inte vållat skadan. Vad ägaren eller innehavaren har betalat i skadestånd har han eller

⁵ Senaste lydelse SFS 2018:54.

hon rätt att få tillbaka av den som vållat skadan. hon rätt att få tillbaka av den som vållat skadan.

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

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.
 2. Skyldigheten att låta märka och registrera sin katt gäller inte katter som är födda före den 1 januari 2011.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1240) om tillsyn över hundar

Härigenom föreskrivs ifråga om förordningen (2007:1240) om tillsyn av hundar att förordningens namn, 2, 4–6 och 8 §§ samt rubriken närmast före 6 § ska ha följande lydelse.

Förordning om tillsyn över hundar *och katter*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

En *hundägare* ska låta märka och registrera sin hund

En *hund- eller kattägare* ska låta märka och registrera sin hund *eller katt*

1. innan *hunden* uppnått en ålder av fyra månader,

1. innan *djuret* uppnått en ålder av fyra månader,

2. inom fyra veckor efter förvärvet, om *hunden* förvärvas efter tre månaders ålder och föregående ägare inte har låtit märka och registrera den, eller

2. inom fyra veckor efter förvärvet, om *djuret* förvärvas efter tre månaders ålder och föregående ägare inte har låtit märka och registrera det, eller

3. inom fyra veckor från införseln, om *hunden* förs in i landet efter tre månaders ålder och inte är märkt och *registrerad*.

3. inom fyra veckor från införseln, om *djuret* förs in i landet efter tre månaders ålder och inte är märkt och *registrerat*.

4 §

En anmälan om registrering ska innehålla uppgifter om

1. *hundägarens* namn, person-, samordnings- eller organisationsnummer och kontaktuppgifter,

1. *hund- eller kattägarens* namn, person-, samordnings- eller organisationsnummer och kontaktuppgifter,

2. *hundens* identitet och märkning, och

2. *djurets* identitet och märkning, och

3. namn och kontaktuppgifter på den som utfört märkningen.

5 §

Vid ägarbyte ska anmälan ske till registret inom fyra veckor från förvärvet. Anmälan ska innehålla de uppgifter som avses i 4 § 1 och 2.

När hunden har dött ska *hundägaren* snarast anmäla detta till registret.

När hunden *eller katten* har dött ska *djurägaren* snarast anmäla detta till registret.

**Överlåtelse av driften av
hundregistret**

**Överlåtelse av driften av *hund-
och kattregistret***

6 §

Statens jordbruksverk får överlåta driften av *hundregistret* till en annan myndighet eller en organisation.

Statens jordbruksverk får överlåta driften av *hund- och kattregistret* till en annan myndighet eller en organisation.

8 §

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för *hundägaren* att betala avgift för registreringen och för utrustning för att läsa av märkningen, och
2. beräkningen av avgiften.

1. skyldighet för *hund- eller kattägaren* att betala avgift för registreringen och för utrustning för att läsa av märkningen, och

Förordningen träder i kraft den 1 januari 2021.

1.3 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) att 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §⁶

Sekretess gäller i nedan angiven verksamhet, som avser registrering av betydande del av befolkningen, för

1. uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs, och

2. uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Verksamheten avser

centrala *hundregistret*

centrala *hund- och kattregistret*

fastighetsregistret

kommunala fastighetsregister

passregister och register över nationella identitetskort

röstlängdsregister

Skatteverkets databas över identitetskort för folkbokförda i Sverige

Socialstyrelsens register över hälso- och sjukvårdspersonal

Statens tjänstepensionsverks pensionsregister

Totalförsvarets rekryteringsmyndighets register över totalförsvarets personal

Transportstyrelsens vägtrafikregister

Förordningen träder i kraft den 1 januari 2021.

⁶ Senaste lydelse SFS 2014:1369.

2 Vad har gjorts hittills för att hantera problemet med hemlösa katter?

2.1 Sammanfattning

I detta avsnitt redovisar jag kortfattat vad lagstiftaren och andra aktörer har gjort hittills i frågan om märkning och registrering av katter och för att komma tillrätta med problemet med hemlösa katter.

Märkning och registrering av hundar och katter har diskuterats och utretts i många år. Det första lagförslaget om märkning av katter lades fram år 1996. Regeringen har i åtminstone 20 års tid anfört att problemet med hemlösa katter är angeläget.

Från och med 1 april 2019 är det enligt djurskyddslagen (2018:1192) uttryckligen förbjudet och straffbart att överge ett djur.

2.2 Lagstiftningsarbete m.m. fram till år 2009

2.2.1 Lagen om tillsyn av hundar – år 1943

Lagen (1943:459) om tillsyn över hundar (tillsynslagen) hade sitt ursprung i de förhållande som rådde på landsbygden i början av 1940-talet. Lagen utgick från lantbrukarnas behov av att skydda husdjuren mot lösspringande hundar. Dess regler kompletterades av bestämmelser i jaktlagstiftningen som avsåg att värna jägarnas intresse av att skydda sig mot störningar från hund och katt. Redan i 1808 års jaktstadga fanns bestämmelser om att var och en fick döda katter på grund av de skador de orsakade fågelägg och fågelungar. I

lagen (1938:274) om rätt till jakt fanns, åtminstone från 1963, bestämmelser om att katt, som anträffades utanför gård eller trädgård där den hörde hemma, saklöst fick dödas av jakträttsinnehavaren eller hans folk. Inom tätbebyggt område krävdes dock tillstånd av polismyndigheten.

I en proposition år 1986 föreslogs en ny jaktlag som skulle ersätta den gamla från år 1938.⁷ I det lagstiftningsarbetet överfördes vissa bestämmelser om hund och katt till tillsynslagen, t.ex. bestämmelsen om att jakträttsinnehavaren hade rätt att döda katter. Tillsynslagen blev anpassad till det och heter därefter lagen om tillsyn över hundar och katter.

2.2.2 Europakonventionen om skydd för sällskapsdjur m.m.

År 1988 ratificerade Sverige Europakonventionen om skydd för sällskapsdjur.⁸ I konventionen presenteras ett antal grundläggande krav beträffande hur sällskapsdjur ska hållas för att ett gott djurskydd ska uppnås. Enligt artikel 3 i Europakonventionen om skydd för sällskapsdjur får man inte överge sällskapsdjur eller orsaka dem onödigt lidande. Artikel 4 reglerar att den som håller sällskapsdjur eller har sådana i sin vård ska sörja för att deras behov tillgodoses, såväl beteendemässiga behov som behov av mat, vatten och motion.

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 576/2013 av den 12 juni 2013 om förflyttning av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte och om upphävande av förordning (EG) nr 998/2003 ska katter och hundar vara märkta för att kunna förflyttas över gränserna inom EU. Med undantag för djur som märkts med klart läslig tatuering före den 5 juli 2011 ska katten eller hunden vara märkta genom implantering av en transponder (chipmärkning).

⁷ Regeringens proposition om jaktlag m.m. (prop. 1986/87:58).

⁸ Europeisk konvention om skydd av sällskapsdjur. Strasbourg den 13 november 1987. Regeringen beslöt den 15 december 1988 att underteckna och ratificera konventionen, som trädde i kraft 1992.

2.2.3 Det första förslaget om märkning av hundar och katter – år 1996

I en departementspromemoria år 1996⁹ lämnades förslag om krav på märkning av både hundar och katter inom tätbebyggt område. Avsaknad av märkning skulle vara grund för omhändertagande av djuret och skulle också enligt förslaget förenas med straffansvar. Förslaget omfattade också att kattägare skulle ha samma strikta skadeståndsansvar som hundägare. Förslaget motiverades bl.a. med att förändringar i samhällsstrukturen hade medfört att problem med lösspringande djur med tiden främst kommit att koncentrera sig till tätorter. Problemet karaktär hade förändrats. Från att ha handlat om attacker mot lantbrukets djur, vilt och människor hade problemet mer kommit att handla om materiella skador och andra olägenheter orsakade av hundar och katter som inte togs om hand på ett tillfredsställande sätt i tätorterna. Huvuddelen av problemen gällde lösspringande katter. Jordbruksdepartementet hade fått signaler om att antalet förvildade och övergivna katter ökat i omfattning och att det fanns ett behov av att skärpa reglerna för katthållningen. Både hundar och katter hade tidigare främst varit nyttodjur. Från att ha hållits som t.ex. vakthundar och ladugårdskatter hade djuren med tiden blivit allt mer rena sällskapsdjur. En skillnad mellan djurslagen var dock att hundar i regel hade ett ekonomiskt värde medan katter i princip i det närmaste saknade ett sådant. Detta tillsammans med människors bristande omdöme hade resulterat i en mängd övergivna och förvildade katter. Samtliga remissinstanser var i princip positiva till märkning och stödde förslaget.¹⁰ Denna tjugotvå år gamla promemoria ledde till en lagrådsremiss, men inte till någon lagstiftning.¹¹

2.2.4 Förslag om märkning och registrering av hundar – år 1999

I en departementspromemoria år 1999 lämnades ett nytt förslag om märkning och registrering av enbart hundar.¹² Bestämmelserna

⁹ Ds 1996:32.

¹⁰ Jordbruksdepartementet, dnr Jo97/374.

¹¹ Ds 1999:74 s. 9.

¹² Ds 1999:74.

skulle finnas i en särskild lag om märkning av hundar. I lagen fanns bestämmelser om omhändertagande av omärkta hundar. Bakgrunden till förslaget var problem med att fastställa vem som är ägaren till en hund och att detta ledde till svårigheter med att ställa någon till svars för de skador som en hund kan ha orsakat. Det snabbt ökande antalet aggressiva och farliga hundar hade gjort problemet påtagligt och akut. Departementet hade fått påtryckningar om skyndsamma åtgärder. Den omständighet att det nu enbart lämnades förslag beträffande hundar skulle enligt departementet inte förstås som att märkning av katter inte längre var angeläget. Förslaget hade sin grund i de tilltagande problemen med hundar som attackerade andra hundar och även människor. Dessa förhållanden krävde att obligatorisk märkning av hund infördes snarast möjligt. Uppskattningsvis fanns det vid denna tid ca 800 000 hundar, varav ca 55–60 % var frivilligt märkta. Departementspromemorian följdes av en proposition om lag om märkning och registrering av hundar.¹³

Enligt regeringens förslag fick omärkta hundar omhändertas endast under förutsättning att hunden utgjorde eller kunde komma att utgöra en fara för människor eller andra djur. Polismyndigheten fick meddela de förelägganden som behövdes för att lagen eller de föreskrifter som hade meddelats med stöd av lagen skulle efterlevas. I propositionen upprepas att den omständighet att förslaget inte omfattar katter inte skulle tolkas som om märkning av katter inte längre var angeläget.¹⁴ I likhet med många remissinstanser ansåg regeringen att det fanns andra viktiga skäl för införande av ett hund- och ägarregister än att skydda omgivningen mot farliga hundar:

Bland annat kommer myndigheternas djurskyddstillsyn att underlättas av att en ägare till en vanvårdad hund snabbt kan identifieras. En märkning och registrering är följaktligen en viktig åtgärd också från djurskyddssynpunkt. En registrerad ägare får säkrare och snabbare tillbaka en bortsprungen hund. Det blir lättare att avgöra vem som har ansvaret för skador som en hund orsakat. Behov av att kunna identifiera hundar finns även av smittskyddsskäl. Sannolikt kommer även möjligheterna att återfå en stulen hund att öka om alla hundar är identitetsmärkta. Lagförslaget innebär en klar förstärkning av hundägarens ansvar och bör enligt regeringens mening även uppfattas som en ökad säkerhet för hunden och dess ägare. Regeringens

¹³ Regeringens proposition *Lag om märkning och registrering av hundar* (prop. 1999/2000:76).

¹⁴ Prop. 1999/2000:76 s. 7.

bedömning är att förslaget även är ett viktigt steg på vägen till ett förbättrat djurskydd för landets hundar.

Lagen (2000:537) om märkning och registrering av hundar gällde mellan januari 2001 och fram till januari 2008. De tre första åren var det Svenska Kennelklubben som administrerade registret. Sedan överfördes uppgifterna om hundar och hundägare till ett register hos Jordbruksverket.¹⁵

2.2.5 Hundansvarsutredningen – år 2003

Regeringen lämnade i februari 2002 direktiv till en särskild utredare att utreda de problem som fanns med hundar i samhället.¹⁶ Utredaren skulle föreslå åtgärder för att avhjälpa de problem som uppstår på grund av bristande ägaransvar och särskilt på grund av farliga hundar. Hundansvarsutredningen skulle även lämna förslag till förbättringar av det svenska regelverket om hundar och hundhållning, särskilt beträffande tillsynslagen. Allmänt gällde att prioritera åtgärder för att se till att hundägare tog sitt ansvar med beaktande av långsiktighet och tillämplighet.

Eftersom problemet med hundar inte längre var att skydda lantbrukets djur från lösspringande hundar menade Hundansvarsutredningen att den gamla tillsynslagen behövde anpassas till nya förhållanden.¹⁷ Utredningen föreslog en ny tillsynslag, som också skulle ersätta lagen om märkning och registrering av hundar. Bestämmelser om märkning och registrering skulle istället finnas i den nya tillsynslagen. Utredningen föreslog dessutom att hundar som inte var märkta skulle få omhändertas enbart på den grunden. Ett annat förslag var att hundregistret skulle användas för riktad information till hundägare om hundhållning och vilka regler som gäller.

Hundar som upphittas omfattas av lagen (1938:121) om hittegodts (hittegodslagen). Hundansvarsutredningen föreslog att specialbestämmelser om upphittade hundar skulle införas i den nya tillsynslagen. Dessa föreslogs tillämpas i stället för 4 § hittegodslagen. Enligt specialbestämmelserna skulle

¹⁵ Regeringsuppdrag att utreda frågan om efterlevnad av lagen (2000:537) om märkning och registrering av hundar (Djurskyddsmyndigheten dnr 2005–501), dnr Jo2005/2936, s. 6 ff.

¹⁶ Dir. 2002:18.

¹⁷ Hundansvarsutredningens betänkande *Hund i rätta händer* (SOU 2003:46), s. 57.

polismyndigheten låta sälja, på annat sätt överlåta eller avliva en upphittad hund två dagar efter det att ägaren underrättats om fyndet eller, om ägaren inte gått att finna, sju dagar efter det att fyndet anmälts till polismyndigheten.

Angående följsamheten till kraven på märkning anförde utredningen bl.a. följande.

Det finns också de som menar att denna lag, som gäller alla hundägare, utgör en allt för ingripande åtgärd för att komma åt det lilla fåtal som missköter sitt hundäggande. Det hävdas vidare att det bara är de skötsamma hundägarna som märker sina hundar; detta gör lagen meningslös eftersom en förutsättning för att den skall vara verkkningsfull är att just ägarna till de hundar som orsakar skador märker och registrerar dem. Enligt uppgifter från Jordbruksverket och SKK är i dagsläget ungefär 40 procent av de svenska hundar som omfattas av märknings- och registreringslagen märkta och registrerade i det centrala hund- och ägarregistret. Om de som finns med i SKK:s frivilliga register inkluderas stiger siffran till närmare 60 procent. Ungefär 80 procent av alla hundar som fötts efter det att lagen trädde i kraft, det vill säga efter den 31 december 2000, har registrerats i det centrala hund- och ägarregistret. Därför menar jag att det på sikt finns anledning att tro att en betydligt större andel av hundpopulationen kommer att vara registrerad än vad som är fallet i dag.¹⁸

2.2.6 Utredning om följsamhet till lagen om märkning och registrering av hundar – år 2005

Djurskyddsmyndigheten redovisade år 2005 ett uppdrag som avsåg följsamheten till lagen om märkning och registrering av hundar.¹⁹ Av rapporten framgår att det i Sverige fanns ungefär 662 000 hundar. Ungefär 56 procent av dessa hundar bedömdes vara märkta och registrerade. Ytterligare ett antal hundar bedömdes vara märkta men inte registrerade. Enligt myndigheten ökade antalet hundar i registret stadigt. Av rapporten framgår vidare att polismyndigheterna, länsstyrelserna och kommunerna använde det centrala hundregistret för att söka information. Ungefär 85 procent av landets polismyndigheter använde registret och några polismyndigheter uttryckte att de var mycket positiva till registret och att de använde det mycket ofta. Den vanligaste anledningen till

¹⁸ SOU 2003:46 s. 58.

¹⁹ Regeringsuppdrag att utreda frågan om efterlevnad av lagen (2000:537) om märkning och registrering av hundar (Djurskyddsmyndigheten dnr 2005–501), dnr Jo2005/2936.

att polismyndigheter använde registret var för att söka efter ägaren till en upphittad hund och den näst vanligaste var för att söka efter ägaren till en aggressiv hund. Drygt hälften av landets länsstyrelser använde registret. Några länsstyrelser använde även Svenska Kennelklubbens register. Av landets 290 kommuner hade 127 använt registret. Angående katter anfördes i rapporten att det fanns nästan 1 200 000 katter i svenska hushåll. Av dessa var 22 % märkta. Av de märkta katterna var endast 38 % registrerade i Svenska kennelklubbens register.

2.2.7 En ny lag om tillsyn över hundar och katter – år 2008

Märkning och registrering av hundar

Regeringen föreslog i propositionen²⁰ en ny lag om tillsyn över hundar och katter, som också fick ersätta den särskilda lagen om märkning och registrering av hundar. Regeringen ansåg dock att det var för ingripande mot äganderätten att omhänderta hundar enbart på den grunden att de var omärkta.²¹ Länsstyrelsen får istället meddela de förelägganden som behövs för att bestämmelserna om märkning och registrering av en hund ska följas.

Lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter (tillsynslagen) trädde ikraft den 1 januari 2008 då den gamla tillsynslagen och lagen om märkning och registrering av hundar upphörde att gälla. Förordningen (2007:1249) om tillsyn av hundar reglerar bl.a. detaljer om märkning och registrering, vilka uppgifter registret får innehålla och bemyndiganden till Jordbruksverket. Registret får innehålla uppgifter om hundägarens namn, person-, samordnings- eller organisationsnummer och kontaktuppgifter, hundens identitet och märkning samt namn och kontaktuppgifter på den som utfört märkningen. Registret får även innehålla övriga uppgifter som har omedelbar betydelse för handläggningen av registreringsärendet.

²⁰ Regeringens proposition *Tillsyn över hundar och katter* (prop. 2006/07:126).

²¹ Prop. 2006/07:126, s. 34.

Ändringar i hittegodslagen

I 4 § hittegodslagen föreskrivs att om en ägare till hittegods inte blir känd inom tre månader från det att fyndet anmäldes hos polismyndighet eller om ägaren inte kommer till polismyndigheten inom en månad från det att han eller hon underrättades om fyndet eller om ägaren på annat sätt kan anses ha uppgett sin rätt, tillfaller hittegodset upphittaren. Upphittaren är skyldig att betala polismyndighetens kostnader. Om upphittaren inte inom en månad efter uppmaning betalar polismyndighetens kostnad ska, om hittegodset är i polismyndighetens vård, hittegodset tillfalla staten. Denna bestämmelse gäller även upphittade katter och tidigare även hundar. I praktiken brukade dock upphittade hundar inte tas om hand mer än i någon vecka eller några veckor. Detta motiverades med att kostnaderna för att omhänderta en hund var alltför stora i förhållande till dess ekonomiska värde. Bestämmelser om detta finns 2 § andra stycket hittegodslagen och i 4–6 §§ i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.²² Motsvarande praktiska tillämpning förekommer även när det gäller katter. Tillämpningen är dock inte enhetlig mellan polisregionerna.

I stället för specialbestämmelser (se avsnitt 2.2.5) om upphittade hundar i tillsynslagen som Hundansvarsutredningen hade föreslagit, föreslog regeringen en ny bestämmelse om upphittade hundar i hittegodslagen. En upphittad hund skulle tillfalla staten, om ägaren inte återtog hunden inom fem dagar från det att han eller hon underrättades om fyndet eller om ägaren inte blir känd inom tio dagar från det att fyndet anmäldes till polismyndigheten. Den nya 4 a § i hittegodslagen trädde ikraft samtidigt med den nya tillsynslagen.

2.2.8 Direktiv till en ny utredning – år 2009

I juni 2009 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att göra en bred översyn av den samlade djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll, lämna förslag till ny djurskyddslag och förordning samt ge exempel på hur andra föreskrifter på området kan utformas.²³ I uppdraget ingick också att se över vilka åtgärder som kan vidtas för

²² Prop. 2006/07:126, s. 57.

²³ Dir 2009:57.

att komma tillrätta med problemet med övergivna och förvildade djur. Angående detta problem anfördes i direktivet:

Djurskyddslagen reglerar vård och behandling av husdjur och försöksdjur samt andra djur om de hålls i fångenskap. På senare år har det blivit tydligt att det inte sällan förekommer att djur som människan har haft i sin vård överges eller kommer bort. När sådana djur får avkomor kan populationer av förvildade djur uppstå. Det förekommer också att djurhållare inte fullt ut tar ansvar för i vilken omfattning som deras djur parar sig, vilket också kan leda till att det bildas grupper av djur som står helt eller delvis utanför djurhållarens omsorg. Katten är ett särskilt utsatt djur i dessa sammanhang. Det finns för närvarande ett stort antal förvildade katter i Sverige. Det saknas i dag en tydlig avgränsning av termerna ”vård och behandling” samt ”husdjur” och bl.a. mot den bakgrunden råder det en viss osäkerhet om i vilken utsträckning som övergivna, borttappade och förvildade djur omfattas av djurskyddslagens bestämmelser. Vidare saknas det ett enhetligt sätt att hantera dessa djur. För djur som inte är vana vid eller är anpassade till ett liv i det vilda, kan denna tillvaro innebära allvarliga djurskyddsproblem. Det bör därför utredas vilka åtgärder som behöver vidtas för att komma till rätta med problemen med övergivna och förvildade djur.

2.3 Betänkandet Ny djurskyddslag – år 2011

2.3.1 Det andra förslaget om märkning och registrering av katter

I november 2011 lämnade utredaren betänkandet *Ny djurskyddslag*.²⁴ Utredningens förslag omfattar bl.a. ett förslag till ny djurskyddslag med sänkt detaljeringsgrad. Tanken var att mer detaljerade bestämmelser skulle regleras i Jordbruksverkets föreskrifter. När det gällde åtgärder för att komma tillrätta med problemet med övergivna och förvildade djur föreslog utredaren fem åtgärder:

1. Tydliggöra att övergivna och förvildade djur av tamdjursarter omfattas av djurskyddslagen. Med tamdjursarter avses djur som av tradition hålls av människan och inte naturligt lever vilt i den svenska naturen.

²⁴ Översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll *Ny djurskyddslag* (SOU 2011:75).

1. Ett förbud i djurskyddslagen mot att överge djur.
2. Krav på att katter ska vara märkta och registrerade. Det ska göra det möjligt för polis och länsstyrelse att skilja herrelösa katter från ägda. Obligatoriet föreslås inte vara straffsanktionerat.
3. Tydliggöra myndighetsansvaret för dessa djur genom att katterna enbart ska omfattas av djurskyddslagen och på så sätt alltid vara länsstyrelsernas ansvar. Omhändertagandet och myndigheternas hantering av dessa djur föreslås också effektiviseras.
4. Krav på att katternas förmåga att fortplanta sig ska begränsas om de tillåts röra sig fritt utomhus. Detta bör regleras i Jordbruksverkets föreskrifter.

2.3.2 Remissinstanserna om utredningens förslag till åtgärder mot problemet med övergivna och förvildade katter

Flera remissinstanser – sju länsstyrelser, fyra kommuner, Rikspolisstyrelsen, Jordbruksverket, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), tre djurskyddsorganisationer samt ett par djurägarorganisationer – kommenterar utredningens hela åtgärds paket för övergivna och förvildade djur. Samtliga dessa instanser är positiva till eller huvudsakligen positiva till förslagen som rör övergivna och förvildade djur. SLU anförde att utredarens förslag på åtgärder vilade på en gedigen vetenskaplig grund och att förslagen var bra. Jordbruksverket uttalade sig även positivt till frågan om föreskrifter om obligatorisk kastrering. Jordbruksverket anser dock att det behövs en fördjupad analys och en mer noggrann avvägning mellan samhällsnytta och kostnader samt administrativ börda innan man går vidare med en eventuell obligatorisk märkning och registrering av katter.

En stor majoritet av de instanser som har kommenterat förslagen om märkning och registrering av katter är positiva eller mycket positiva till de nya kraven. Fördelar som remissinstanserna lyfter fram är att åtgärderna bidrar till ett ökat ägaransvar, ökar skyddet för djuren, bidrar till att höja kattens status och till ett minskat lidande för förvildade katter samt till att förenkla och effektivisera handläggningen av ärenden om övergivna och förvildade djur hos

myndigheterna. Även fördelar ur smittskyddssynpunkt framfördes.²⁵

Många djurskyddsorganisationer är positiva till förslagen i stort men oroar sig över att konsekvenserna kan bli att katter dödas bara för att de har hamnat i ett hemlöst tillstånd. De anser att det inte är acceptabelt att avliva friska katter. Andra risker och problem med förslaget som vissa organisationer framför, t.ex. nätverket Djurens jurister är bl.a. följande. Kravet kommer främst att efterlevas av de redan skötsamma kattägarna och kommer inte få något större genomslag i de grupper där det behövs som bäst. Kravet kan leda till att fler överger sina katter. Det kan innebära rättssäkerhetsproblem för enskilda som inte nås av information om kravet, eftersom risken att förlora en omärkt katt kommer att öka. Kravet tar fokus och resurser från effektiva åtgärder. Regleringar som inte efterlevs riskerar att urholka förtroendet för rättsväsendet. Lagstiftning ska endast användas när det är nödvändigt för att uppnå ett önskat resultat. Konsekvensen av förslaget kommer i praktiken bli att hemlösa katter massavlivs, vilket rimmar illa med utredningens princip om att djur har ett egenvärde.

Några remissinstanser från lantbruksnäringen ansåg att kravet bara bör gälla katter i tätorter och stadsplanerade områden. Statskontoret avstyrkte förslaget med hänvisning till att kostnaderna inte bedöms stå i proportion till nyttan med registret.²⁶

2.4 Anpassningar till EU:s dataskyddsförordning²⁷ - år 2018

Från och med den 25 maj 2018 gäller ändringar i tillsynslagens bestämmelser om hundregistret i syfte att anpassa dessa till dataskyddsförordningen.²⁸

²⁵ Regeringens proposition *Ny djurskyddslag* (prop. 2017/18:147), s. 171.

²⁶ Landsbyggsdepartementets remissammanställning den 13 juni 2013 *Ny djurskyddslag*, dnr L201/3138.

²⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

²⁸ *En anpassning till dataskyddsförordningen av dataskyddsbestämmelser inom Näringsdepartementets verksamhetsområde* (Ds 2017:28) och regeringens proposition *EU:s dataskyddsförordning och lagstiftningen inom Näringsdepartementets ansvarsområden* (prop. 2017/18:122).

2.5 Renodling av polisens arbetsuppgifter – år 2018

Efter det att betänkandet *Ny djurskyddslag* lämnades och innan en sådan lag beslutades av riksdagen, utreddes²⁹ begränsningar av polisens ansvar i djurskyddsärenden. De flesta av polisens arbetsuppgifter som handlade om omhändertagande av djur ska enligt de lagändringar som trädde i kraft den 1 juni 2018 skötas av länsstyrelserna.³⁰ Enbart vissa omedelbara omhändertaganden av djur ska skötas av Polismyndigheten. Dessa ändringar är införda i tillsynslagen och djurskyddslagen. Ändringarna ligger i linje med förslaget i betänkandet *Ny djurskyddslag* om att länsstyrelsen ska vara ensam ansvarig myndighet när det gäller övergivna och förvildade djur.

2.6 Ny djurskyddslag – år 2019

I mars 2017 lämnade regeringen sin proposition om ny djurskyddslag till riksdagen.³¹ Lagen ska även i fortsättningen var en ramlag med mer detaljerade bestämmelser i förordning och i föreskrifter från Jordbruksverket. Lagen ska gälla alla djur som avsiktligt hålls av människan oavsett art. Bestämmelser om nödavlivning och omedelbart omhändertagande ska också gälla övergivna djur av tamdjursart och förvildade djur av tamdjursart som inte ingår i en etablerad population. I den nya lagen ska det finnas ett uttryckligt förbud mot att överge djur av tamdjursart. Regeringen konstaterade att det finns stora problem som är förknippade med övergivna och förvildade katter.³² Regeringen framförde också att registrering och märkning kan vara ett sätt att underlätta för de inblandade myndigheterna att skilja ägda katter från övergivna och förvildade katter och att det kan öka skyddet för dessa katter. Regeringen ansåg dock att det behövdes ytterligare utredning av konsekvenserna av ett sådant krav. En sådan reglering måste också anpassas till EU:s dataskyddsförordning. Ett

²⁹ Utredningens om en renodling av polisens arbetsuppgifter betänkande *Med fokus på kärnuppgifterna* (SOU 2015:3).

³⁰ Regeringens proposition *Renodling av Polismyndighetens arbetsuppgifter när länsstyrelserna tar över uppgifter på djurområdet* (prop. 2016/17:224).

³¹ Prop. 2017/18:147.

³² Prop. 2017/18:147, s. 44 ff. och s. 172.

obligatoriskt krav på märkning och registrering av katter borde därför utredas ytterligare.³³

Regeringen ansåg att det inte skulle införas någon bestämmelse om omhändertagande av herrelösa djur i djurskyddslagen, som utredningen hade föreslagit. Bestämmelserna om herrelösa djur i hittegodslagen och tillsynslagen skulle heller inte ändras eller upphävas. Åtgärder beträffande bortsprungna, övergivna eller förvildade djur av tamdjursart skulle även fortsättningsvis regleras i olika författningar beroende på syftet med åtgärden. I den mån det finns djurskyddsproblem hos övergivna eller förvildade djur av tamdjursart finns möjligheten att ingripa genom ett omedelbart omhändertagande enligt 9 kap. 6 § djurskyddslagen.³⁴

Vad gäller utredningens fem förslag på åtgärder för att komma till rätta med problemen med övergivna och förvildade djur anslöt sig regeringen således till två av dessa. Övergivna och förvildade djur skulle åtminstone delvis omfattas av den nya lagen. Ett förbud mot att överge tamdjur skulle därtill införas i den nya djurskyddslagen. Resterande tre förslag ledde inte till några förslag från regeringen. Den nya djurskyddslagen trädde i kraft den 1 april 2019.

2.7 Förslag till föreskrifter och allmänna råd om hållande av hundar och katter – år 2019

Under våren 2019 har Jordbruksverkets förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om hållande av hund och katt varit ute på remiss. Av Jordbruksverkets konsekvensutredning³⁵ framgår bl.a. att myndigheten bedömer att hållandet av djurslaget katt behöver förtydligas och kattens status höjas genom ändamålsenliga regler. Jordbruksverket ser också att föreskrifterna behöver revideras med anledning av den nya djurskyddslagen.

I förslaget finns regler om grundläggande förutsättningar för att avla med hundar och katter. Djurhållaren ska vidta nödvändiga försiktighetsåtgärder för att förebygga oplanerad, oönskad eller överdriven reproduktion av de djur som han eller hon ansvarar för (6 § 3). I ett allmänt råd till paragrafen rekommenderar Jordbruksverket att katter som rör sig fritt utomhus bör vara

³³ Prop. 2017/18:147, s. 171.

³⁴ Prop. 2017/18:147, s. 236 ff.

³⁵ Jordbruksverkets dnr 5.2.17-7727/17.

kastrade, steriliserade eller på annat sätt förhindrade från att föröka sig okontrollerat.

2.8 Kommunal reglering av frågan om märkning av katter

Flera kommuner i Sverige reglerar frågan om märkning av katter i sina lokala ordningsföreskrifter.

Den 1 april 1994 trädde ordningslagen (1993:1617) i kraft. Lagen ger kommunerna en möjlighet att utfärda lokala föreskrifter. Enligt 3 kap. 8 § ordningslagen får kommunerna meddela föreskrifter för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats.

Enligt förarbetena till ordningslagen³⁶ kan lokala föreskrifter om hundar avse kopplingstvång, upplöckningstvång och förbud mot att låta hundar vistas på vissa platser. Hundar inom tätorter kan medföra en nedsmutsning av offentliga platser. Lösa hundar kan vålla olägenheter för allmänheten, t.ex. genom att skrämma förbipasserande eller utgöra en fara för trafiken. Enligt tillsynslagen ska hundar och katter hållas under sådan tillsyn att de inte orsakar skador eller avsevärda olägenheter. För att förhindra ordningsstörningar kan kommunerna därutöver införa lokala föreskrifter om hållande av hundar.

Enligt ett cirkulär från Sveriges kommuner och landsting (SKL) finns det i princip inget hinder mot att införa lokala föreskrifter om hållande av katt, t.ex. reglera skyldighet för ägare att ta bort kattspillning på offentlig plats, att hålla katt kopplad eller se till att katter inte vistas på t.ex. en lekplats som är offentlig plats. I cirkuläret anförs vidare att med hänsyn till övervakningsproblem och begränsade möjligheter att ingripa mot överträdelser, så bör dock lokala föreskrifter om katter meddelas med stor försiktighet och endast om missförhållandena är påtagliga. Det anförs att om kattägarna såg till att id-märka sina katter skulle möjligheterna att ingripa mot t.ex. katter som springer lösa trots föreskrift om kopplingstvång kunna öka. Enligt detta cirkulär torde det inte vara möjligt att i en lokal föreskrift skriva in en sådan skyldighet för enskilda kattägare.³⁷

³⁶ Regeringens proposition om ny ordningslag m.m. (prop. 1992/93:210 s. 228).

³⁷ Cirkulär 1995:41 från Sveriges kommuner och landsting, dnr 1995:0281.

Det finns dock flera kommuner i Sverige som på olika sätt reglerar denna fråga. Enligt de lokala ordningsföreskrifterna i Värmdö kommun exempelvis, ska ägaren eller innehavaren av en katt se till att katten är id-märkt när en katt vistas inom detaljplanerat område I Ludvika kommun ska den ha halsband på sig med ägarens namn, adress och telefonnummer eller vara öronmärkt eller chippad. I Härnösands kommun gäller att alla katter som vistas utomhus ska vara märkta. I Askersunds kommun ska alla katter vara märkta. I Uddevalla kommun gäller samma regler för katter som för hundar; de ska vara märkta om de inte är kopplade utomhus.

2.9 Vilka register över katter och ägare finns redan?

Många kattägare märker och registrerar sina katter. Sex av tio katter är enligt Manimalisrapporten id-märkta och nästan hälften av dem är ägarregistrerade.³⁸ Kattägare kan registrera sina katter i Svenska kennelklubbens register DjurID.se eller i det id-register som Sveriges Kattklubbars Riksförbund (SVERAK) håller.

I DjurID.se finns mer än 900 000 katter registrerade.³⁹ Det höga antalet registrerade katter beror på att många kattägare inte avregistrerar sin katt när den avlider. Det kostar 140 kr att registrera sin katt i detta register. DjurID.se ingår i ett samarbete med Djurhemsförbundet som bland annat innebär att 10 kr per registrerad katt avsätts för Djurhemsförbundets arbete. Ett trettiotal djurhem över hela landet är anslutna till Djurhemsförbundet. Svenska kennelklubben är också medlemmar i Europetnet vilket innebär att ett chipmärkt djur som finns med i DjurID.se går att identifiera via Europetnet och därför kan återbördas till sin ägare även utanför Sveriges gränser.⁴⁰

I SVERAKS register finns drygt 320 000 katter registrerade. SVERAK tar för närvarande ingen avgift för registreringen.

³⁸ Manimalisrapporten 2017.

³⁹ <https://hundar.skk.se/agarreg/> Hämtat 2019-04-23

⁴⁰ <https://www.skk.se/sv/om-skk/djuridse-skks-agarregister/for-veterinarer-och-id-markare/om-djuridse/> Hämtat 2019-04-23.

3 Uppgifter och synpunkter som tillkommit efter betänkandet Ny djurskyddslag

3.1 Sammanfattning

I betänkandet⁴¹ och sedan i propositionen *Ny djurskyddslag*⁴² är problemen med hemlösa katter beskrivna. I dessa förarbeten finns också statistiska uppgifter och redogörelser av konsekvenser av olika förslag. I detta avsnitt har jag sammanställt uppgifter som tillkommit senare samt uppgifter och synpunkter som jag fått in under min utredning.

Av de uppgifter om hemlösa katter och om handläggningen av ärenden som gäller dessa som kommit in drar jag slutsatsen att situationen fortfarande är problematisk. Det finns alltför många hemlösa katter. Handläggningen hos myndigheterna är tidsödande och dyr. Det civila samhället bistår med mycket arbete och insatser, som ändå inte räcker till.

De myndigheter och intresseorganisationer som arbetar med frågan är eniga om att obligatorisk märkning och registrering av katter vore en önskvärd åtgärd mot problemet.

3.2 Hur utredningen samlat in underlag

I mitt utredningsarbete har jag tagit del av tidigare betänkanden och propositioner som behandlat frågan om märkning och registrering av katter och hundar. Jag har även tagit del av

⁴¹ Översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll *Ny djurskyddslag* (SOU 2011:75).

⁴² Regeringens proposition *Ny djurskyddslag* (prop. 2017/18:147).

Djurskyddsmyndighetens utvärdering av den första regleringen av märkning och registrering av hundar (avsnitt 2.2.6), studerat remissvaren till betänkandet *Ny djurskyddslag*⁴³ (avsnitt 2.3.2) och Manimalisrapporten från 2017 (se nedan). Jag har även läst artiklar och följt med i nyhetsrapportering samt debatt i frågan om hemlösa katter m.m.

Jag har under utredningens gång tagit kontakt med myndigheter och organisationer som arbetar med frågan och samlat in uppgifter och synpunkter från dessa intressenter.

Den 13 april 2019 deltog utredningens sekreterare i en seminariedag om katter som Statens lantbruksuniversitet höll i Uppsala.

Den 9 maj 2019 höll utredningen ett möte med de myndigheter och intresseorganisationer som bistått utredningen med uppgifter eller som ansvarar för ägarregister.⁴⁴

På mötet deltog representanter från Djurskyddet Sverige, Jordbruksverket, länsstyrelserna, Polismyndigheten, SVEKATT, Svenska kennelklubben och SVERAK. Sveriges kommuner och landsting (SKL) hade inte möjlighet att delta men bidrog med en skriftlig kommentar.

3.3 SCB och Manimalisrapporten m.m.

I betänkandet *Ny djurskyddslag* anförs att antalet hemlösa katter uppgår till ca 100 000, men att det inte har gått att få fram exakta uppgifter. Utredaren redogör för forskning från Storbritannien som har beräknat att antalet hemlösa katter borde utgöra ca 20 % av det totala antalet katter i landet. Andra forskare i USA har beräknat att antalet hemlösa katter kan uppgå till så mycket som 33–50% av det totala antalet katter. Om denna forskning skulle gå att överföra till svenska förhållanden skulle antalet hemlösa katter i Sverige vara betydligt högre med tanke på att det totala antalet katter enligt SCB:s undersökning år 2006 var 1,3 miljoner katter.⁴⁵

Enligt Svenska kennelklubbens (SKK) statistik finns det i deras ägarregister DjurID drygt en miljon hundar och cirka 900 000

⁴³ SOU 2011:75.

⁴⁴ Mötesanteckningar 2019-05-10.

⁴⁵ SOU 2011:75, s. 477.

katter.⁴⁶ Det höga antalet katter beror på att avregistreringen av döda katter inte fungerar. DjurID avregistrerar därför katter som är äldre än 25 år. I SVERAKS register finns drygt 320 000 katter registrerade. I det obligatoriska registret hos Jordbruksverket finns drygt 930 000 hundar registrerade. Såväl hundar som katter kan finnas registrerade i flera register.

I SCB:s undersökning från år 2006 uppskattades antalet hundar i Sverige till cirka 730 000 och antalet katter till cirka 1,3 miljoner. I SCB:s undersökning från år 2012 hade antalet hundar ökat till cirka 780 000 medan katterna hade minskat till cirka 1 159 000 individer. Antalet hushåll med katt uppgick till 745 000. Andelen märkta hundar var 92,4 %. Andelen märkta katter var 41,3 %. Andel hundar som var ägarregistrerade i DjurID eller i annat register var 82,8 % och antalet ägarregistrerade katter var 28,4 %. Så många som 81,2 % av katterna var kastrerade.⁴⁷

Manimalis är en ideell organisation med syfte att samla in och sprida information om sällskapsjurens positiva inverkan på människor. Organisationen bildades år 1990 och har sedan starten arbetat för att uppnå en större acceptans för djuren i samhället i allmänhet och djur inom skola, omsorg och vård i synnerhet. Den senaste Manimalisrapporten publicerades år 2017 och kunde i delar bygga på ny statistik från augusti 2017, framtagen av Novus på uppdrag av Agria Djurförsäkring, Royal Canin och Svenska Kennelklubben.

Av Novus-undersökningen framgår att antalet hundar och katter ligger ungefär i nivå med tidigare. Det finns cirka 881 000 hundar och 1 441 000 katter i landet.⁴⁸ Katt finns i 20 % av landets hushåll. Drygt nio av tio hundar är ägarregistrerade i DjurID eller hos Jordbruksverket. Sex av tio katter är enligt rapporten id-märkta.⁴⁹ Enligt uppgifter från SSK är uppskattningsvis en tredjedel av alla katter registrerade i något av de register som finns.

Om dessa uppgifter stämmer, har antalet märkta katter alltså ökat från 28,4 % år 2012 till 60 % år 2017.

⁴⁶ <https://hundar.skk.se/agarreg/> Hämtat 2019-04-23.

⁴⁷ SCB, *Hundar, katter och andra sällskapsdjur 2012*.

⁴⁸ <https://www.agria.se/pressrum/pressmeddelanden-2017/allt-fler-hundar-och-katter-i-sverige/> Hämtat 2019-04-16.

⁴⁹ Manimalisrapporten 2017.

3.4 Länsstyrelserna

3.4.1 Uppgifter

Länsstyrelserna har bistått utredningen med en beskrivning av sin handläggning och aktuella uppgifter om myndigheternas arbetsinsatser när det gäller hantering av hemlösa katter. Länsstyrelserna har även gjort en uppskattning av vilka kostnader myndigheterna har för detta. Uppgifterna som kommit in bygger främst på hur situationen ser ut i Norrbotten och Västra Götaland. Länsstyrelserna uppger att det naturligtvis kan finnas skillnader i hur situationen ser ut mellan olika län och i hur ärendena hanteras, men grundproblematiken är densamma oavsett vilket län det handlar om. I yttrandet anförs bl.a. följande.

Om en länsstyrelse får in en anmälan om övergivna eller förvildade katter gör myndigheten en utredning för att om möjligt finna en ägare. Länsstyrelsen ber t.ex. anmälaren att fotografera katten och sätta upp lappar där ägaren efterlyses. Om ingen ägare hör av sig inom utsatt tid fattar länsstyrelsen beslut om omhändertagande. Oftast verkställs beslutet genom att katten fångas i en fälla. I normalfallet veterinärbesiktigas katten när den har fångats in. Länsstyrelsen fattar beslut om avlivning eller omplacering med ledning av rekommendationer från veterinär eller från djurhem, om ett sådant är inblandat.

Länsstyrelsen i Västra Götaland uppger att den endast kunnat sälja ytterst få av de katter som har omhändertagits. De katterna var sociala katter av speciell ras eller möjligtvis med mycket speciellt utseende (t ex långhåriga katter). Det är vanligare att katten omplaceras till ett annat hem. Om katten av fysiska eller mentala skäl inte anses vara möjlig att omplacera, blir den avlivad. Dessa ärenden medför således endast kostnader för myndigheten och i slutändan för den enskilde (om det finns en ägare att debitera kostnaden på). Länsstyrelsen försöker att minimera kostnaderna genom att direkt avliva katter som redan vid verkställigheten inte bedöms som omplaceringsbara av fysiska eller mentala skäl.

Bortsprungna katter som har en ägare som aktivt letar efter sin katt hanteras inte av länsstyrelsen, dvs. ägaren kan inte vända sig till länsstyrelsen för att få hjälp med att hitta sin katt.

Det varierar kraftigt hur mycket tid som ärendena tar. Det kan handla om många oerhört komplicerade och utdragna ärenden med stora kattkolonier. Det kan vara mycket tidsödande att fånga in katter. Ofta misslyckas myndigheterna med att fånga in samtliga katter. Någon tid senare finns det därför en ny kattkoloni på samma plats som måste omhändertas. Ibland är det katter som skapar en koloni på egen hand. Andra gånger är det människor som matar katter (sina egna eller andras) och på så sätt skapas en koloni genom okontrollerad förökning och genom att nya katter söker sig till den lättåtkomliga maten.

I Västra Götalands län fattades 82 beslut om omhändertagande av katt under 2018 (totalt fattades 122 beslut om omhändertagande). Merparten av de beslut som fattades angående katter handlade om övergivna eller förvildade katter. Det kunde också handla om så kallade kattkolonier där länsstyrelsen bedömde att det fanns en känd ägare, även om den utpekade ägaren inte alltid höll med om att han eller hon ägde några katter. Det är ofta äldre och kanske ensamma människor som tar hand om och börjar mata tidigare förvildade katter och på så sätt skapar kolonier. Ofta anser de inte eller förstår inte att de tar på sig ett ägaransvar genom att de börjar mata katterna hemma hos sig. Vissa har katterna inne och andra låter dem finnas utomhus på fastigheten. Många lägger stora summor pengar på att mata dem men har inga ekonomiska möjligheter att ta dem till veterinär vid behov eller för kastrering. Ofta har de svårt att få hjälp från någon att klara av att minska ned antalet katter på egen hand.

I Norrbotten är avstånden stora och de som hjälper länsstyrelsen med att fånga in djur finns endast på en plats i länet (Luleå). Detta medför att det blir långa restider och kostnader för djurhållarna eller staten i de fall djurhållare saknas. Fällorna måste vittjas minst två gånger dagligen och det kan innebära långa avstånd att köra. Det är till exempel 40 mil mellan Luleå och Kiruna. Det är inte alltid enkelt att få in katterna i fångstburarna. De sista katterna kan vara omöjliga att fånga, särskilt om de tidigare varit infångade i fälla. Jägare används inte i Norrbotten på grund av att de katter som ska omhändertas ofta finns i tätbefolkade områden samt att det är svårt att få skottlossningstillstånd. Tillstånd behövs för varje enskild katt. Det är också svårt att på avstånd avgöra om samtliga katter verkligen är förvildade och saknar märkning.

I Västra Götaland skiljer sig situationen mellan olika delar av länet. I vissa delar finns det aktiva ideella organisationer som tar hand om herrelösa katter. Från de områdena får länsstyrelsen sällan in några anmälningar medan det i andra delar av länet är vanligt förekommande med ärenden som rör hemlösa katter.

En annan svårighet med de här ärendena är att ägaren eller den som matar katterna inte alltid vill vara behjälplig med infångandet utan aktivt saboterar genom att t ex tömma eller förstöra de fällor som sätts ut.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har haft ett antal omtalade kattärenden. Fyra katter som bodde inomhus kostade exempelvis 40 000 kr att omhänderta i Kiruna kommun. Från den tiden polisen verkställde länsstyrelsens omhändertagande kan t.ex. nämnas två omhändertaganden av cirka tjugo katter på samma plats i Övertorneå kommun. Omhändertagandena kostade cirka 200 000 kr.

Västra Götalands län kan inte på ett enkelt sätt ta fram exakta kostnader (faktiska och arbetstid) för de ärenden som handlar om hemlösa katter eller kattkolonier. Under hösten 2018 hade länsstyrelsen fem riktigt stora omhändertaganden (12–48 katter per ärende) som också blev långdragna och därför mycket kostsamma. Anledningen till att ärendena blev långdragna varierade men det handlade bland annat om svårigheter att delge ägaren och en meddelad inhibition från förvaltningsrätten. I ett annat krävdes det hela 14 framkörningar från djurhemmet innan det bedömdes att åtminstone nästan alla katter var infångade. Fakturorna från djurhemmen angående dessa fem ärenden uppgick till mellan 82 000 kr och 382 000 kr.

Den nationella arbetsgruppen för länsstyrelsernas övertagande av arbetsuppgifter från polisen har gjort en nationell sammanställning av kostnaderna för dessa ärenden under perioden 1 juni – 31 december 2018.

Länsstyrelserna omhändertog tillsammans 984 katter, vilket är 33% av det totala antalet omhändertagna djur. Dygnskostnaden för uppställning av katt uppgår till 110–280 kr. Totalt oavsett djurslag har 7 230 timmar lagts på omhändertagande. Personalkostnaden för verkställande utgör 2 686 334 kr totalt oavsett djurslag. Dessa kostnader räknas som kostnader för myndighetsutövningen som

länsstyrelserna inte kan återkräva från djurägare eller de som köper ett omhändertaget djur.

Under perioden uppgick kostnaderna för djurhem och veterinärvård avseende omhändertagna djur till nästan 8 miljoner kronor. Ersättning för dessa kostnader ska länsstyrelserna i första hand kräva av de ansvariga djurägarna. Om en djurägare inte betalar, om det inte finns någon djurägare och om kostnaden inte kan tas ut från någon köpare av djuret stannar kostnaderna hos staten. Länsstyrelserna får aldrig full täckning för dessa kostnader.

3.4.2 Synpunkter

Länsstyrelserna anger att följande åtgärder skulle kunna underlätta handläggningen av ärenden om omhändertagande av katter:

1. Lagkrav på märkning och registrering av katter skulle underlätta för myndigheterna att fastställa vem som är ägare till katterna. Det skulle också bli lättare att särskilja de katter som är ägda från de som är ägarlösa. Det kommer att ta tid att bygga upp ett användbart ägarregister för katter, men det kommer att göra stor djurskyddsnytta. Det kommer att medföra att det inte heller blir möjligt att på samma sätt som idag skaffa ”sommarkatt” och överge den när sommaren tar slut. Idag är det i princip omöjligt att lagföra att katter överges.
5. Göra det lättare att få skottlossningstillstånd för myndigheter som bekämpar kattkolonier.
6. Kastreringskampanjer - om fler som har sina katter utomhus kastrerar eller steriliserar dem så skulle antalet nya oönskade kattungar minska.
7. Kräva tillstånd för kattavel från första kullen. Många tar idag kattkullar utan eftertanke. Marknaden är översvämmad av oönskade katter och kattungar. Om man skulle kräva tillstånd för att ta kullar av katter så skulle kattens status höjas och färre skulle slentrianmässigt avla på katter.

8. Subventionerad kastrering och id-märkningskostnad. Omhändertaganden av katter kostar enorma summor pengar för staten och en subvention av kastrering eller sterilisering skulle löna sig.

Länsstyrelserna anger vidare att övergivna katter skapar stora lidanden för djuren och även smittskyddsproblem men också stora problem och lidande för människor. Dels för de som arbetar ideellt med dessa frågor, som ofta arbetar dygnet runt för ingen ersättning, dels för de privatpersoner som försöker avhjälpa katternas lidande fast på fel sätt. Dessa människor vill ofta väl och kan hamna i ekonomisk skuld efter att en kattkoloni har etablerats och till slut måste omhändertas.

3.5 Polismyndigheten

3.5.1 Uppgifter

Polismyndigheten har bistått utredningen med aktuella uppgifter om myndighetens arbetsinsatser när det gäller hantering av hemlösa, övergivna eller bortsprungna katter. Polismyndigheten har även gjort en uppskattning av vilka konsekvenser ett system för obligatorisk märkning och registrering av katter skulle kunna ha för myndigheten.

Polismyndigheten har anfört bl.a. följande.⁵⁰

Polisen hanterar frågan om hemlösa katter enligt lagen (1938:121) om hittegods (hittegodslagen) och enligt djurskyddslagen (2018:1192). Det är myndighetens regioner som hanterar ärenden om hittegods och rättsenheten i Stockholm som hanterar omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen. Hittegods registreras inte på ett sådant sätt att det enkelt går att identifiera kostnader för specifika hittegodsgupper. Med ledning av de uppgifter som finns har dock myndigheten gjort en uppskattning av kostnaderna.

⁵⁰ Obligatorisk märkning och registrering av katter. Svar från Polismyndigheten den 16 januari 2019, Polismyndighetens dnr A582.191/2018.

Under åren 2015 – 2018 har 8 840 katter omhändertagits som hittegodis av polisen. Medelkostnaden för omhändertagandet per katt har uppskattats till 2 500 kr. Under dessa år kan kostnaden därför uppskattas till 22,1 miljoner kronor, vilket innebär en årlig kostnad om 5,5 miljoner kronor.

Från och med den 1 juni 2018 har Polismyndighetens arbetsuppgifter renodlats vad gäller omhändertagande av djur. De flesta ärenden som avser omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen och lagen (2007:1150) om tillsyn av hundar och katter (tillsynslagen) ska fortsättningsvis skötas av länsstyrelserna. Enbart vissa omedelbara omhändertaganden ska skötas av Polismyndigheten (se avsnitt 2.5). Antalet katter som omhändertagits med stöd av djurskyddslagen sedan lagändringen den 1 juni 2018 och till och med den 31 december 2018 var 94 stycken. Det ärende som kostade mest omfattade 9 katter och kostade 60 335 kr och det ärende som kostade minst uppgick till 520 kr. Avseende 49 katter har Polismyndigheten haft en total kostnad på 140 096 kr, vilket ger en kostnad på 2 814 kr per omhändertagen katt. En stor del av polisen kostnader för uppställningsplatser hade dock ännu inte fakturerats vid svarstillfället.

Polismyndigheten kan inte särskilja årsarbetstid enbart för handläggning av omhändertagna katter eftersom det oftast också görs ett omhändertagande av hund vid samma tillfälle. De vanligaste djurslagen som omhändertas är hundar och katter. Polismyndigheten uppskattar att 3 årsarbetskrafter åtgår nationellt för att handlägga alla omhändertagna djur enligt djurskyddslagen. Arbetsinsatserna omfattar även fakturering och återkrav. Den totala personalkostnaden för hantering enligt hittegodislagen och djurskyddslagen uppskattas av Polismyndigheten till cirka 3 miljoner kronor per år.

Polismyndigheten hanterar således en stor mängd hittegodisärenden som gäller upphittade katter. Till skillnad från vad som gäller hundar (4 a § hittegodislagen) finns inga regler om hur länge myndigheten ska förvara en upphittad katt. Utgångspunkten är därför att katten ska förvaras av Polismyndigheten i tre månader innan den tillfaller upphittaren eller staten (4 § hittegodislagen). Förvaring av katt är därför förenade med stora kostnader för myndigheten.

3.5.2 Synpunkter

Polismyndigheten anför att ett krav på märkning och registrering av katter skulle förkorta handläggningstiden och förenkla handläggningen och därmed minska myndighetens kostnader. En förutsättning är dock att märkningen är kopplad till ett ägarregister. De flesta katter har ett ganska allmänt utseende. En upphittad katt kan stämma överens med det signalement som ägaren uppgivit och ändå inte vara den förlustanmälda katten. Eftersom det idag inte finns något krav på märkning och registrering är det i princip omöjligt att veta om en katt har en ägare eller om den är övergiven, bortsprungen, förvildad eller om den aldrig haft någon ägare. Utredningsarbetet skulle förkortas eftersom det direkt skulle vara tydligt vem ägaren är. Märkning och registrering skulle göra att hållande av katt blev mer ansvarsfullt, vilket enligt Polismyndigheten skulle kunna generera färre övergivna katter. Därutöver skulle många ärenden aldrig behöva hamna hos myndigheten. En veterinär som får in en skadad katt skulle själv kunna avläsa kattens chipnummer och få tag på kattens ägare.

Polismyndighetens kostnader för ärenden enligt hittegodslagen avseende katter skulle vidare minska om samma tidsgräns som idag gäller hundar (10 dagar, 4 a §) även gällde katter.

3.6 Jordbruksverket

3.6.1 Kostnader för ett kattregister

Statens Jordbruksverk har till utredningen uppgivit att myndigheten räknar med att en systemutveckling av hundregistret så att även katter kan registreras kommer att kosta ungefär 600 000 kr initialt. Myndigheten räknar med att de löpande kostnaderna kommer att uppgå till 4,8 miljoner kronor per år. Av dessa kostnader utgör personalkostnader 3,8 miljoner kronor. Inledningsvis kan det bli högre kostnader beroende på hur många katter som kommer att registreras. Det kan komma att behövas tillfällig förstärkning under denna period. Baserat på dessa uppskattningar bedömer myndigheten att det kommer att kosta i genomsnitt 80 kr för ägaren att registrera sin katt. När det gäller hundregistret har

Jordbruksverket valt att differentiera avgiften beroende på om ägaren väljer att registrera elektroniskt eller på blankett samt beroende på om ägaren väljer att betala direkt eller med faktura.

När det gäller vilka uppgifter som ska finnas i kattregistret så anser Jordbruksverket att de uppgifter som gäller för registrering av hund också ska gälla för katt. Obligatoriska uppgifter i hundregistret är hundens märkning (chipnummer/tångmärkning), kön, ägarens personnummer och kontaktuppgifter, samt märkare. Valfria uppgifter är hundens namn, färg, ras, kön, teckning och födelsedatum.

Angående frågan om katthemmen borde registrera ägarskap under den tid en katt tas om hand anser Jordbruksverket att det skulle bli en för stor administrativ börda.

En ändamålsenlig informationskampanj om märkning och registrering av katter skulle enligt Jordbruksverket komma att kosta ungefär 500 000 kr. Uppskattningen grundar sig på följande ungefärliga kostnader; utskick av vykort till registrerade i andra kattregister (100 000 kr), annonser i några tidningar (200 000 kr), annonser på Facebook (20 000 kr) och animerad film att använda i olika kanaler (100 000 kr).

3.6.2 Märkning och registrering

När kraven på märkning och registrering av hundar infördes fanns en övergångsbestämmelse med innebörden att hundar som var äldre än 8 år när lagen började gälla inte skulle omfattas av skyldigheten. Tanken var att gamla hundar inte skulle behöva utsättas för det ingreppet. Motsvarande argument skulle kunna gälla för krav på märkning av katter. Katter blir dock ofta äldre än hundar.

Jordbruksverket har framfört att en ålder på tio år för katter kan utgöra en lämplig åldersgräns för en övergångsregel motsvarande den som gällde för hundar.⁵¹

3.6.3 Fortplantningskontroll

Jordbruksverket anser generellt att frågan om fortplantningskontroll av katter faller under djurägeransvaret och

⁵¹ Yttrande från Jordbruksverket den 19 februari 2019, Jordbruksverkets dnr 5.2.17-00899/19.

bör förtydligas. Myndigheten har tagit fram ett förslag till nya djurskyddsföreskrifter och allmänna råd om hållande av hundar och katter. I förslaget finns en helt ny avelsparagraf (6 kap. 1 § punkt 3 i förslaget) som förtydligar att djurhållaren ska vidta nödvändiga försiktighetsåtgärder för att förebygga oplanerad, oönskad eller överdriven reproduktion av de djur som han eller hon ansvarar för.

Myndigheten anser att i djurhållarens ansvar ligger också ett krav på att undvika okontrollerad avel. Sådan avel anses inte vara ett önskat naturligt beteende i en djurhållning, eftersom den på sikt kan leda till djurskyddsproblem. Begränsning av oplanerad avel är en viktig åtgärd för att minska djurlidandet bland kattpopulationer som inte vårdas eller sköts på ett godtagbart sätt.

I det allmänna rådet knutet till paragrafen rekommenderas lämpliga åtgärder för att minimera risken för oplanerad eller okontrollerad reproduktion av katter. Det allmänna rådet ger djurhållaren vägledning om att kastrera, sterilisera eller på annat sätt förhindra katter som rör sig fritt utomhus från att kunna föröka sig okontrollerat.⁵²

Jordbruksverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd har remitterats under våren 2019.

3.7 Sveriges kattklubbers riksförbund (SVERAK)

3.7.1 Uppgifter

Kattförbundet SVERAK organiserar cirka 7 000 medlemmar, främst kattuppfödare men även kattägare. SVERAK har bistått utredningen med bl.a. följande uppgifter.

Enligt förbundets regler ska katter som ägs av en förbundsmedlem vara id-märkta. SVERAK upprättade år 2009 ett kattregister för samtliga katter. Hanteringen av registret bekostas av enskilda medlemmar i förbundet. SVERAK och dess medlemmar har under en tioårsperiod tillskjutit nära 10 miljoner kronor i syfte att skapa ett adekvat och aktuellt id-register till gagn för katten och dess ägare. Samtliga poliskommunikationscentraler kommer från och med maj 2019 att få tillgång till kompletta ägaruppgifter genom en

⁵² Yttrande från Jordbruksverket den 19 februari 2019, Jordbruksverkets dnr 5.2.17-00899/19.

särskild inloggning till registret. De kan på så sätt dygnet runt få fram ägaruppgifter på en märkt katt som finns i registret. Registret innehåller drygt 320 000 katter och har numera en ökningstakt på ca 50 000 katter per år (fler än 1000 katter/vecka). Det hanterar även 15 000 – 18 000 ägarändringar varje år. SVERAK kommer inom kort att erbjuda online-registrering av katt via Bank-ID.

3.7.2 Synpunkter

Förbundet anser att lagstiftaren ska skapa en tvingande obligatorisk lag om märkning och registrering av samtliga katter i Sverige. Syftet med det skulle vara att minimera förekomsten av hemlösa och övergivna katter samt minimera den okontrollerade fortplantningen. Förbundets uppfattning är att en obligatorisk märkning och registrering kommer ge en statushöjande effekt för kattens ställning i samhället i allmänhet. Det är också det naturliga steget att ta eftersom det från den 1 april 2019 är förbjudet att överge sitt djur. För att denna bestämmelse ska kunna ge avsedd effekt för katt krävs det att en identifiering av ägaren är möjlig.

SVERAK anför att de redan har ett stort och fullt fungerande kattregister på plats med väl fungerande och väl beprövad hantering, som uppfyller EU:s dataskyddsförordning. Förbundet erbjuder sig att fullt ut ta ansvar för ett centralt myndighetsregister och föreslår därför att lagstiftaren uppdrar till SVERAK att ansvara för ett sådant kattregister.

SVERAK:s uppfattning är att kostnaden för ett centralt register ska bäras av kattägarna själva, d.v.s. utan kostnad för staten. Enligt förbundets beräkningar kommer en registrering av uppskattningsvis 110 000 katter per år att kosta cirka 4,8 miljoner kronor, av denna summa består cirka 3,3 miljoner kronor av personalkostnader.

Utifrån denna kostnad och en debitering avseende 100 000 katter skulle registreringen komma att kosta strax under 50 kronor per katt. SVERAK anser att katthem borde få registrera hemlösa katter utan kostnad. Förbundet kan erbjuda registrering av katt på ett kostnadseffektivt sätt och kan sköta hanteringen och erbjuda dygnet-runt-service på motsvarande sätt som Jordbruksverket gör idag när det gäller hundregistret, kanske till och med till lägre avgifter.

SVERAK har idag ett väl utarbetat system för att löpande skicka ut information till ett stort antal veterinärkliniker som förbundet samarbetar med när det gäller registrering. Förbundet menar därför att med mindre förändringar kommer det kunna nå ut till samtliga veterinärer. Lämpliga löpande informationsinsatser kommer att behövas under de närmaste åren. Kostnaderna för detta bör belasta kattägarkollektivet genom att det ingår i den registreringsavgift som ska tas ut.

De uppgifter som ska vara obligatoriska uppgifter i ett framtida centralt kattregister är; chipnummer eller uppgift om tångmärkning, kattens kön, ägarens personnummer med kontaktuppgifter. Övriga markörer som bör finnas i ett centralt register; är kattens namn, ålder, färg, eventuell ras, mönster och teckning samt födelsedatum.

Det är viktigt att kattungar märks i tid. Det är speciellt viktigt att huskattungar märks tidigt, innan de hinner lämna modern. SVERAK föreslår därför att det i allmänna föreskrifter ska framgå att kattungar, som får röra sig fritt, bör märks i samband med första vaccinationen vid ca 8 veckors ålder. På samma sätt som för hund ska märkning och registrering av katt göras senast vid fyra månaders ålder, vilket är i god tid innan de blir könsmogna.

Nuvarande kattägare bör ges rimlig tid att märka och registrera sin katt efter att en ny lag trätt i kraft. Förbundet anser att en rimlig tid är två år för en vuxen katt. Därefter ska vuxna omärkta och oregistrerade katter betraktas som hemlösa. SVERAK föreslår även en generell dispens för katter som är tio år och äldre vid implementeringen av en ny lag.

3.8 Djurskyddet Sverige

3.8.1 Uppgifter

Djurskyddet Sverige är en gemensam organisation för cirka 50 självständiga djurskyddsföreningar runtom i landet. En stor andel av de anslutna föreningarna arbetar med omhändertagande och omplacering av djur genom att driva djurhem eller jourhem. Det handlar oftast om omplacering av katter.

Även Djurskyddet har bistått utredningen med aktuella uppgifter om problemet med hemlösa katter. Djurskyddet bifogade till sitt svar en undersökning som förbundet gjorde år 2013 om hur polisen hanterade kattärenden, en undersökning av Svelands Djurförsäkringar om katthemmens situation och en rapport från Djurskyddet om Sveriges största djurskyddsproblem.⁵³

Uppgiften om att det finns 100 000 hemlösa katter kommer från en undersökning som förbundet genomförde år 2007. Djurskyddets djurhem har inte uppmärksammat någon förändring vad gäller antalet hemlösa katter sedan dess. Bilden är att djurhemmen ständigt är överfulla och att de tvingas säga nej till många fler katter än man kan ta in. En förändring är att fenomenet ”sommarkatter” har försvunnit. Istället är det idag en jämn ström av hemlösa katter året om.

När det gäller katthemmens kostnader för att ta hand om hemlösa katter har Djurskyddet anfört bl.a. följande. Organisationen delar årligen ut stora bidrag till lokalföreningarna för att hjälpa till med att täcka deras arbete med hemlösa katter. Men det är svårt att uppskatta någon genomsnittlig kostnad per omhändertagen katt. Kattsand, foder och del av hyra på ett katthem skulle kunna uppskattas till 500 kr per katt och månad, men då är det ett ungefärligt genomsnitt eftersom hyreskostnaderna skiljer sig mycket mellan olika djurhem. Det förekommer också att vissa blir sponsrade när det gäller foder. Om djurhemmet har anställd personal ökar kostnaden. De flesta djurhem har anställda, men ofta med hjälp av någon form av anställningsstöd. De stora kostnaderna är dock veterinärkostnaderna. Alla katter som kommer in till ett djurhem blir undersökta av en veterinär och vaccineras. Om en katt är okastrerad och omärkt när den kommer in, görs det och bekostas av djurhemmet. Det är tyvärr inte ovanligt att katterna som hittas övergivna är sjuka eller skadade. Det kan handla om förfrysningsskador, ögonsjukdomar, problem med tänderna eller dåliga njurar eller liknande. Då kan det handla om kostnader från 500 kr till 30 000 kr per katt. Dessa djur har inga försäkringar så därför blir det ofta väldigt dyrt.

Djurskyddet har stämt av frågan om lämplig tidpunkt för märkning med veterinärer. De flesta verkar överens om att det bästa är att id-märka kattungen innan den skiljs från sin mamma och

⁵³ Regeringskansliets dnr N2019/00154-3.

lämnas till en ny ägare, vilket tidigast får göras vid 12 veckors ålder. Kattungar ska vaccineras vid 8 och 12 veckors ålder och det bästa vore att id-märkningen gjordes i samband med något av dessa veterinärbesök.

När det gäller frågan om vad märkning kostar för kattägaren så har Djurskyddet bidragit med följande uppgifter. Det är vanligt att det kostar 700 kr att kastrera en hankatt och 1300 kr för en honkatt. De flesta veterinärer märker katten i samband med kastrering eller vaccination och då lägger man på 100–150 kr för märkningen.⁵⁴ I annat fall kostar det mellan 200 till 700 kr att märka en katt. Chipmärkning är billigare än märkning i form av tatuering.

3.8.2 Synpunkter

Den största effekten av ett system med obligatorisk märkning och registrering av katter skulle enligt Djurskyddet bli att många fler katter hittar hem. Gruppen bortsprungna katter skulle minska och bli ett problem med nästan lika liten omfattning som bortsprungna hundar. När det gäller bortsprungna hundar hittas ägaren nästan alltid inom någon eller ett par timmar. Idag läggs enorma resurser på att söka efter bortsprungna katter eller deras ägare av både ideella djurhem, djurägare, länsstyrelserna, andra myndigheter och privatpersoner. Obligatorisk märkning och registrering skulle frigöra resurser till annat arbete och skulle minska lidandet för katterna och deras ägare.

När det gäller gruppen övergivna katter skulle märkningen kunna avgöra om en katt är just övergiven och i så fall av vem. Märkningen skulle innebära en stor tidsbesparing för länsstyrelsens personal och hos ideella krafter som idag tvingas söka aktivt efter en ägare innan en katt kan få relevant hjälp i form av veterinärvård och ett nytt hem. Länsstyrelsen rapporterar om att man idag måste vänta med att omhänderta en katt tills den är akut sjuk när det inte kan avgöras om katten tillhör någon. Med en märkning skulle länsstyrelsen enkelt kunna fånga in en katt som verkar övergiven, läsa av chip och kontakta ägaren. Saknas chip skulle katten kunna räknas som ägarlös och kunna lämnas till ett katthem.

⁵⁴ Dessa uppgifter om kostnader stämmer överens med uppgifter som finns på distriktsveterinärernas webbplats; <http://www.distriktsveterinaren.se/dv/vara-priser/vara-fasta-priser---katt.html>, 2019-03-28.

Djurskyddet anför vidare att det med den nya djurskyddslagen blir tydligt att det är olagligt att överge djur. För att detta ska kunna kontrolleras behövs en id-märkning. Så länge katter tillåts gå fria ute (vilket förbundet tycker är bra) är det svårt att avgöra om en katt övergivits om det inte finns en märkning. Och när det är tydligt att en katt är övergiven är det nästintill omöjligt att avgöra vem som övergivit katten. Lagen blir därmed verkningslös utöver den normerande effekt den förhoppningsvis har. För att få till en verklig förändring gällande kattens status i samhället måste troligen personer bestraffas för att ha övergett sina katter. Uppmärksamheten kring detta skulle leda till att andra personer får kunskap om att detta är både olagligt och straffbart.

Djurskyddet menar att chipmärkning är bäst eftersom en tatuering med tiden kan bli svår att läsa. Ett chip är också mindre smärtsamt att sätta in. Nackdelen är att ett chip inte är möjligt att se med blotta ögat. Det har diskuterats om katterna också bör märkas med en tatuering i örat för att veta att den är id-märkt. Men om märkningen är obligatorisk behövs inte detta. Däremot kan det fortfarande vara relevant med en markering/tatuering i örat som talar om att en katt är kastrerad.

Djurskyddet anser vidare att det bör vara en veterinär eller en uppfödare som ser till att den märkta katten också får en ägare registrerad. Många veterinären erbjuder den tjänsten redan idag. Vid försäljning av en kattunge bör uppfödaren skriva in den nya ägaren i registret. Om det inte görs, står uppfödaren kvar som ansvarig ägare vilket bör vara ett incitament för att omregistreringen genomförs. Om det inte har gjorts finns i alla fall möjlighet för myndigheterna att få tag på uppfödaren. Registret bör enligt förbundet rimligen vara detsamma som hundregistret.

3.9 Svenska kattskyddsförbundet (SVEKATT)

3.9.1 Uppgifter

SVEKATT är ett rikstäckande förbund som organiserar katthjälpsorganisationer. Förbundet arbetar främst med opinionsbildning och för att höja kunskapen om kattskyddsfrågor.

SVEKATT driver sökdatabasen VILSE för upphittade och borttappade katter. Under 2018 annonserades 5 281 bortsprungna katter och 2 289 upphittade katter. Enbart i denna databas registreras således årligen drygt 5 000 katter som försvinner från sina ägare och som ägarna vill ha tillbaka.⁵⁵

I landet finns det ett hundratal ideella katthjälpsföreningar, både stora etablerade katthem och mer lösliga konstellationer som arbetar enbart med jourhem. Av dessa är 18 föreningar anslutna till SVEKATT. Dessa olika föreningar har mycket varierande kostnader. De största föreningarna har kostnader för lokal samt anställd personal medan de små enbart arbetar ideellt med jourhem. SVEKATT:s 18 medlemsföreningar hade en gemensam kostnad för år 2018 på 27 235 238 kr. Under året omplacerades 2 769 katter, vilket ger en snittkostnad omkring 9 836 kr per katt. En grov uppskattning är att kattarna finns i föreningarnas vård under 60 dygn och då blir dygnskostnaden 164 kr per katt. I denna kalkyl är inte volontärarbete som motsvarar cirka 20 årsarbetare medräknat.

3.9.2 Synpunkter

När det gäller frågan om märkning och registrering anför förbundet bl.a. följande. Trots att katten är vårt vanligaste husdjur har den väldigt låg status. En lagstiftning om id-märkning och registrering av alla katter skulle ha ett starkt signalvärde gentemot allmänheten och på sikt höja kattens status. I den nya djurskyddslagen förtydligar man att det är förbjudet att överge sitt djur. Om lagstiftaren inte följer upp med krav på id-märkning blir den bestämmelsen helt tandlös. Katter som kommer bort av misstag riskerar att skjutas eller avlivas om de inte är id-märkta. Skadade katter som lämnas av en upphittare till veterinär avlivas om man inte kan hitta en ägare som betalar för vården. Det är vanligt att katter hittas avlidna i samband med trafikolyckor och en id-märkning skulle göra att en orolig ägare snabbt får veta vad som hänt.

För djurhemmen skulle id-märkning vara till stor hjälp. Hemmen drivs oftast av ideella krafter som kämpar med små resurser. Deras resurser skulle istället kunna användas till katter som verkligen

⁵⁵ Under juni och juli 2019 fick VILSE in 1500 annonser om bortsprungna katter, se <http://www.svekatt.se/wp-content/uploads/2019/08/1500-katter-bortsprungna-bara-under-juni-och-juli-PM-från-SVEKATT.pdf>.

behöver den hjälpen ifall de ägda katterna snabbt kunde återförenas med sin ägare med hjälp av id-märkningen. För kattens välfärd är det bästa att slippa bli omplacerad i ett nytt hem.

SVEKATT förordar id-märkning i form av mikrochips eftersom en tatuering blir suddig och svår att tyda med tiden. Chip kan ges utan att behöva söva katten och kattungar kan märkas i samband med sin första vaccination vid 8 veckors ålder.

3.10 Svelands djurförsäkringar undersökning om katthemmens situation

I november 2018 genomförde Sveland Djurförsäkringar en undersökning av svenska katthem. Ett webbformulär skickades ut till landets cirka 100 katthem. Undersökningen som försäkringsbolaget har publicerat på sin webbplats baseras på uppgifter från de 49 katthemmen som svarade.⁵⁶

I Sverige finns ungefär hundra hem och jourverksamheter för hemlösa katter. Dessa verksamheter arbetar med att ta emot hemlösa och bortsprungna katter i syfte att hitta nya hem eller kattens ägare. I jämförelse med den senaste liknande undersökningen från år 2015 har det blivit något svårare att omplacera de hemlösa katterna. Dock fick 3610 hemlösa katter en ny familj under 2018.

År 2018 var det fler än 1740 katter som katthemmen inte kunde ta emot. Dessa riskerade då att bli kvar på gatan, i misskötsel eller hos hem som av olika anledningar vill bli av med katten.

Undersökningen visar att det är en myt att så kallade "sommarkatter" utgör det vanligaste problemet med hemlösa katter. Antalet mottagna katter är jämnt fördelat över året oavsett om det är sommar eller vinter. De katter som är svårast att omplacera är de som blivit skygga på grund av brist på mänsklig kontakt.

⁵⁶ <https://www.sveland.se/press/#/pressreleases/ny-undersokning-svaar-situation-foer-landets-oeverfulla-katthem-2813298>, 2019-02-13.

4 Märkning och registrering av katter i Norden

4.1 Sammanfattning

I detta kapitel redogör jag kortfattat för frågan om märkning, registrering och kastrering i våra grannländer. I betänkandet *Ny djurskyddslag* finns en genomgång av erfarenheter av problemet med hemlösa katter i Sverige, Norge och Danmark.⁵⁷

I Danmark ska hundar vara märkta och registrerade, men inte katter (4.2.). I Finland har ett förslag om krav på märkning och registrering av hundar presenterats. Förslaget ska ligga till grund för ett liknande system för katter (avsnitt 4.3). Den nya finska lagen om djurs välbefinnande innefattar en skyldighet för den som äger eller håller däggdjur att hindra sina djur från att föröka sig okontrollerat. Enligt isländsk lag ska hundar och katter vara märkta och registrerade (4.4). I Norge finns det inte något krav på märkning och registrering av vare sig hundar eller katter (4.5).

4.2 Danmark

En rapport från år 2004 av det danska djuretiska rådet diskuterar problemen med hemlösa katter.⁵⁸ I rapporten anføres att det är svårt att uttala sig om problemen eftersom det finns liten kunskap om de hemlösa kattarnas förhållanden. Rådet anser att katten bör få vara en del av den danska faunan. Om katterna inte är till skada och i god kondition bör de få klara sig själv. Rådet anser vidare att det inte är acceptabelt att låta bli att märka och registrera sin katt men anser

⁵⁷ Översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll *Ny djurskyddslag* (SOU 2011:75) s. 496 ff.

⁵⁸ *Det dyretiske råd: Udtalelse om katte.*

ändå att det inte behöver ställas något lagkrav på det. Ett ansvarsfullt kattägande innefattar också att ta ansvar för potentiell fortplantning, Kattägare måste enligt rådet se till att kastrera eller sterilisera sina katter eller se till att överblivna kattungar avlivas. I rapporten finns dock inget skarpt förslag på något sådant krav.⁵⁹

I Danmark finns ett stort frivilligt kattregister med fler än 540 000 katter. Registret drivs av Föreningen Det Danske Katteregister som skapats av Den Danske Dyr lægeforening, DOSO (Dyreværnsorganisationernes Samarbejdsorganisation), Dyrenes Beskyttelse, Dyrefondet, Felis Danica og Kattens Værn. Syftet med föreningen är att skapa ett landstäckande kattregister som katter kan registreras i med hjälp av landets veterinärer. Föreningen arbetar också för att Danmark ska få en lagstiftning om registrering av katter.⁶⁰

Enligt lov om hunde ska en hundägare ansvara för att hunden är märkt och registrerad innan den är 8 veckor gammal. Ägaren ska även se till att hunden från fyra månaders ålder bär ett halsband med ägarens namn och adress.

4.3 Finland

Enligt den nu gällande finska djurskyddslagen får djur som tagits om hand inte lämnas utan skötsel eller överges. När det gäller omhändertagna djur ska kommunen se till att det inom dess område ordnas tillfällig skötsel av hemlösa hundar och katter samt motsvarande små sällskaps- och hobbydjur som påträffas. Omhändertagna djur ska förvaras minst 15 dagar, varefter kommunen har rätt att sälja djuret, överlåta det på annat sätt eller avliva det. Kommunen har rätt att av djurets ägare eller innehavare uppbära ersättning för kostnaderna för omhändertagande, skötsel och eventuell avlivning av djuret.

En utredning som tillsattes av Jord- och skogsbruksministeriet och som genomfördes av Djurens välfärdscenter lämnade år 2015 ett

⁵⁹ SOU 2011:75, s. 503 ff.

⁶⁰ <https://www.katteregister.dk>.

förslag om obligatorisk märkning och registrering av hundar och katter.⁶¹ Förslaget skickades på remiss år 2016.

En ny lag om djurs välbefinnande föreslogs i september 2018 för riksdagen. Den ska ersätta den nuvarande djurskyddslagen. Bestämmelser om obligatorisk märkning och registrering av hundar planeras att ingå i en särskild lagstiftning om identifiering av djur. En utredning som gäller ett register över identifieringsmärkning av hundar presenterades i februari 2019.⁶² Bestämmelserna om ett hundregister och obligatorisk identifieringsmärkning av hundar från och med år 2022 uppges vara ett stort steg för bättre hälsa och välbefinnande hos hundar. Enligt jord- och skogsbruksminister Jari Leppä ska den obligatoriska identifieringsmärkningen motverka valpfabriker och förebygga illegal införsel av hundar samt göra det lättare att skicka hem herrelösa hundar. Den obligatoriska identifieringsmärkningen och registreringen av hundar kommer att ligga som underlag för ett register över katter. Bestämmelser om obligatorisk identifiering och registrering av katter kan tas in i lagstiftningen senare.⁶³

Den nya lagen ska träda i kraft vid ingången av år 2021. Lagförslaget innefattar en skyldighet för den som äger eller håller daggdjur att hindra sina djur från att föröka sig okontrollerat. Bestämmelsen (26 §) är ny och syftet med den är enligt förarbetena⁶⁴ att minska de välbefinnandeproblem som uppstår när djurpopulationer förökar sig okontrollerat. Den som försummar denna skyldighet kan straffas med böter för djurskyddsförseelse. Närmare bestämmelser om vilka åtgärder den som äger eller håller djur ska vidta för att hindra djuren från att föröka sig okontrollerat får utfärdas genom förordning av statsrådet.⁶⁵

Enligt finsk lag har landskapet (ungefär län) således redan idag en skyldighet att inom sitt område ordna tillfällig skötsel av herrelösa

⁶¹ Pressmeddelande från jordbruks- och skogsbruksministeriet i mars 2015 https://mmm.fi/sv/artikel/-/asset_publisher/kissojen-ja-koirien-pakollisen-tunnistusmerkinnan-ja-rekisteroinnin-mahdollisuuksia-selvitetty

⁶² Pressmeddelande från jordbruks- och skogsbruksministeriet i februari 2019. https://mmm.fi/sv/artikel/-/asset_publisher/selvitys-valmistunut-koirien-rekisterointitulossa-pakolliseksi-2022

⁶³ Pressmeddelande från jord- och skogsbruksministeriet i september 2018. https://mmm.fi/sv/artikel/-/asset_publisher/elainten-hyvinvointilaki-eduskuntaan

⁶⁴ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om djurs välbefinnande och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den, utkast 21.12.2017, s. 96 ff.

⁶⁵ Utkast 21.2.2017, s. 53

hundar och katter samt andra små sällskaps- och hobbydjur som påträffas och tas fast. Syftet med paragrafen är att skydda sällskaps- och hobbydjur som rymt från välbefinnandeproblem och å andra sidan också att hindra djur som springer lösa från att störa allmän ordning och säkerhet.⁶⁶ Ett nytt krav i den föreslagna lagen är att landskapet också ska se till att det ordnas transport av fasttagna djur till mottagningsplatsen. Detta bidra till att minska antalet upphittade djur som rör sig fritt i naturen, då det införs ett effektivare sätt att få omhändertagna djur till en vårdplats för upphittade djur. Den föreslagna skyldigheten att föra statistik och årligen publicera uppgifter om upphittade djur syftar till att underlätta vid planeringen av behövliga åtgärder för att främja en ansvarsfull djurhållning i hela landet och regionalt. Med hjälp av statistiken ska man kunna följa hur antalet upphittade djur utvecklas regionalt och i hela landet. Uppgifterna är nödvändiga för att kunna minska antalet hemlösa djur.⁶⁷ Dessa åtgärder kommer sannolikt att riktas mot framför allt katter som rör sig fritt.⁶⁸

4.4 Island

Enligt artikel 22 i den isländska lagen om djurvälstånd⁶⁹ ska kaniner, katter, hundar, getter, hästar, nötboskap, får och grisar ha en individuell identifikationsmärkning. Den isländska livsmedels- och veterinärmyndigheten⁷⁰ ansvarar för att föra register över djuren.

Utöver den nationella lagstiftningen finns det lokala föreskrifter i t.ex. Reykjavik om hur katter får hållas. Enligt dessa ska alla hankatter äldre än 6 månader som får gå lösa utomhus vara kastrerade.⁷¹

4.5 Norge

Statens dyrehelsetilsyn överlämnade år 2001 rapporten *Eierlose/forvillede katter – problembeskrivelse og forslag til losninger*. I

⁶⁶ Utkast 21.2.2017, s. 97

⁶⁷ Utkast 21.2.2017, s. 97.

⁶⁸ Utkast 21.2.2017, s. 52 ff.

⁶⁹ Act on animal welfare, 2013 No 55, 8 April.

⁷⁰ Matvælastofnun, www.mast.is.

⁷¹ <https://reykjavik.is/thjonusta/kattahald-i-reykjavik> och <https://www.kattholt.is/english/>.

rapporten konstateras att de hemlösa katter som finns i Norge ursprungligen är ägda katter och att det inte finns andra vildkatter i landet än lokatterna. Problemen med förvildade katter är så pass allvarliga att man måste försöka finna lösningar. Förpliktelsen att åtgärda problemen följer också av att Norge har ratificerat Europarådets konvention om sällskapsdjur. Dyrehelsetilsynet föreslår en tudelad åtgärdsplan; en förebyggande del och en hanterande del. Den verkliga lösningen på problemen uppges vara de förebyggande åtgärderna. Om man inte försöker komma åt orsaken till problemen kommer de inte att kunna lösas. Det förebyggande arbetet är också den mest resurseffektiva och bästa lösningen ut etisk synpunkt. Detta arbete består i att skapa medvetenhet om att det innebär ett ansvar att äga en katt både för djuret och i förhållande till omgivningen. Krav på att alla katter ska märkas borde införas liksom krav på fortplantningskontroll och begränsningar av antalet katter per djurhållare. När det gäller hanteringen av redan herrelösa katter föreslår utredningen dels avlivning, dels kastrering och utsättning igen.⁷²

Mattilsynet gjorde år 2010 ännu en utredning av problemet. Myndigheten remitterade därefter förslag på föreskrifter om obligatorisk märkning av katter. Myndigheten beslutade dock till sist att inte föreskriva om detta. Myndigheten hade kommit fram till att ett krav på märkning inte kommer att få någon effekt på katter som redan är hemlösa eller föds som hemlösa, att de kattägare som bäst skulle behöva märka sin katt troligen kommer visa liten följsamhet till detta krav och att Mattilsynet inte kommer att kunna utöva tillsyn över att kravet följs. I ett pressmeddelande från lantbruks- och matminister Lars Peder Brekk anfördes följande.

Mattilsynet har kommet til at et forskriftsfestet krav om ID-merking av katt med registrering av opplysninger ikke vil gi en nytteeffekt for dyrevelferden som står i et rimelig forhold til de administrative og økonomiske konsekvenser kravet vil medføre, sammenlignet med satsing på frivillig merking. Landbruks- og matminister Lars Peder Brekk har därefter besluttet bestemt at det ikke skal innføres obligatorisk ID-merking av katt.⁷³

I Norge finns ett frivilligt register för sällskapsdjur; DyreID. Registret ägs och drivs av Den norske Veterinærforening. Registret

⁷² SOU 2011:75, s. 501 ff.

⁷³ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dyr-ikke-krav-om-id-merking-av-katt/id593670/>.

samarbetar med närmare 2000 veterinärer som utför märkningarna. Utöver den fördel det innebär att ägaren lättare kan få tillbaka ett bortsprunget djur som är märkt och registrerat anförts på registrets webbplats att det i framtiden kan bli möjligt att lagra hälsoinformation på mikrochipsen. På så sätt kan det bli möjligt för veterinärerna att avläsa hela djurets sjukdomshistoria, behandlingar och medicineringar oavsett var djuret har behandlats tidigare.⁷⁴

I loven om hundehold finns bestämmelser om att kungen får meddela föreskrifter om märkning av hundar. Såvitt framkommit finns för närvarande inget sådant obligatoriskt krav.

⁷⁴ <https://www.dyreid.no/>.

5 Utgångspunkter för utredarens förslag

5.1 Sammanfattning

Problemet med att det finns hemlösa katter och orsakerna till detta är noggrant beskrivna i såväl betänkandet som propositionen *Ny djurskyddslag*.⁷⁵ Jag utgår från vad som har anförts i dessa förarbeten när det gäller den generella problembeskrivningen.

I föregående kapitel har jag beskrivit problemet genom att redogöra för tidigare författningsarbeten avseende märkning och registrering av katter och kortfattat för hur problemet hanterats i våra grannländer samt genom att redovisa kompletterande uppgifter och synpunkter som tillkommit efter senaste utredningen. Även detta underlag ligger till grund för mina ställningstaganden.

I detta kapitel kommer jag att kortfattat sammanfatta hur jag har uppfattat vad som är problemet med förekomsten av hemlösa katter och vilka de bakomliggande orsakerna till detta är samt vilka slutsatser jag drar av det. Dessa utgångspunkter ligger till grund för de förslag som jag presenterar i kapitel 6. Förslagen är enligt min mening nödvändiga för att införa ett system för obligatorisk märkning och registrering av katter.

Hemlösa katter är framförallt ett djurskyddsproblem, men kan i viss mån också vara ett problem för omgivningen. Problemet uppstår på grund av att katter överges eller springer bort och på grund av att dessa katter kan föröka sig okontrollerat. Länsstyrelserna och Polismyndigheten lägger en hel del resurser på att hantera ärenden om hemlösa katter. Djurskyddsorganisationer gör i sin tur ett omfattande arbete med att ta hand om och finna nya ägare till dessa

⁷⁵ Översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll *Ny djurskyddslag* (SOU 2011:75) och Regeringens proposition *Ny djurskyddslag* (prop. 2017/18:147).

djur. Djurskyddslagen (2018:1192) ställer krav på hur en katt ska hållas som innebär att detta problem måste åtgärdas.

Jag bedömer att en grundläggande orsak till problemet är katternas låga status. För att höja katternas status måste det tydliggöras att det innebär ett åtagande att skaffa katt. Den som äger en katt måste vara beredd på och ha faktiska möjligheter att uppfylla de grundläggande kraven på god djurhållning som anges i lagstiftningen. Det innebär att enbart den som har råd och förutsättningar att ge tillräcklig tillsyn, mat och omvårdnad får ha katt. Det är lagstiftarens ansvar att ställa de ytterligare krav på kattägare som kan behövas för att minska problemet med hemlösa katter. Jag anser att det ska vara obligatoriskt för kattägare att låta märka sitt djur och registrera sitt ägarskap. Sådana krav gör att kostnaden för att ha katt blir högre. Detta förtydligar vilket åtagande det innebär och kommer att förändra inställningen till katter, vilket på sikt kommer att höja katternas status. Även möjligheten att identifiera en enskild katts ägare höjer kattens status. Det följer av att det blir lättare att avgöra vem som äger en katt som inte hålls i överensstämmelse med gällande djurskyddsregler.

5.2 Begreppsanvändning

Det används olika begrepp för att benämna en katt som inte har någon som tar ansvar för dess välbefinnande. Det finns också flera orsaker till att en katt befinner sig i en sådan situation. Katten kan antingen vara bortsprungen från eller övergiven av sin ägare eller vara avkomma till någon sådan katt.

I betänkandet *Ny djurskyddslag* används benämningen *herrelös* katt för en katt som saknar ägare eller som av någon anledning inte befinner sig under vård och omsorg av en människa.⁷⁶ Även i propositionen till djurskyddslagen används detta begrepp.⁷⁷

Begreppet *herrelös* framstår för mig som något föråldrat.⁷⁸ Jag kommer därför att i de flesta fall använda begreppet *hemlös katt*. När förhållandet bakom hemlösheten behöver preciseras kan jag komma

⁷⁶ SOU 2011:75, s. 476.

⁷⁷ Prop. 2017/18:147.

⁷⁸ Även remissinstanserna Länsstyrelsen i Norrbottens län och Djurens jurister framförde denna synpunkt.

att använda andra begrepp, t.ex. *förvildad*, *övergiven* eller *bortsprungna* katt.

5.3 Hemlösa katter är ett problem

5.3.1 Omfattning och orsak

Det finns ungefär 1 443 000 katter i vårt land. En vanlig uppskattning är att 100 000 katter är hemlösa. Mer uppgifter om katter finns i kapitel 3. Myndigheter och djurskyddsorganisationer lägger ned mycket arbete och en hel del resurser på hanteringen av hemlösa katter.

Bland myndigheter och organisationer som handskas med hemlösa katter råder det enighet om att en grundläggande orsak till problemet är att katten har låg status som sällskapsdjur. Katter är ofta billiga i inköp eller rent av gratis och är lätta att få tag på. En bidragande orsak till att katter överges är att många föreställer sig att katter klarar sig väl själva i naturen, utan omvårdnad av människan.⁷⁹

Ytterligare en omständighet som bidrar till problemet och till att antalet hemlösa katter kan öka är att många katter – till skillnad från i princip alla andra husdjur – rör sig fritt utomhus. Om de inte är steriliserade, kastrerade eller på annat sätt förhindrade från att föröka sig, kan de para sig med andra katter och få avkommor. Katter samlas ofta vid platser där tillgången till föda är god, t.ex. i närheten av gårdar eller på platser där människor matar dem. När flera katter – såväl ägda katter som andra katter – uppehåller sig inom ett och samma område kan kolonier av förvildade katter uppstå. Problemet med hemlösa och förvildade katter kan i hög grad härledas från denna särställning som katter har. Även kattens status påverkas av att det finns så många kattungar att de ofta kan erhållas gratis.

I föreskriftsdokumentationen⁸⁰ till Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd om hållande av hund och katt (SJVFS 2008:5) har myndigheten betonat att om man har många katter som får fortplanta sig som de vill, får man dels problem med inavel, dels problem med att känna igen sina katter. Det senare medför att det är

⁷⁹ SOU 2011:75, s. 496

⁸⁰ Föreskriftsdokumentation. Jordbruksverkets dnr 31–6478/07.

svårt att hålla reda på om vissa katter försvinner eller veta varför de har försvunnit. Jordbruksverket påpekar här att det ingår i god djurhållning att kontrollera djurens fortplantning. Jordbruksverket anser generellt att frågan om fortplantningskontroll av katter faller under djurägaransvaret och bör förtydligas.

I förslaget till nya djurskyddsföreskrifter och allmänna råd om hållande av hundar och katter som skickades ut på remiss⁸¹ våren 2019 har Jordbruksverket föreslagit en helt ny avelsparagraf (6 kap. 1 § punkt 3 i förslaget) som förtydligar att djurhållaren ska vidta nödvändiga försiktighetsåtgärder för att förebygga oplanerad, oönskad eller överdriven reproduktion av de djur som han eller hon ansvarar för. I det allmänna rådet till bestämmelsen rekommenderar Jordbruksverket att katter som rör sig fritt utomhus bör vara kastrerade, steriliserade, eller på annat sätt förhindrade från att föröka sig okontrollerat.

Jag utgår ifrån att en grundläggande orsak till att katter överges är katternas låga status. Det är för lätt och billigt att utan närmare eftertanke skaffa sig en katt. Denna låga status leder också till att vissa kattägare inte tycker det är så svårt att överge en katt. Övergivna och bortsprungna katter blir hemlösa katter. Hemlösa katter förökar sig såväl med andra hemlösa katter som med ägda katter. På så sätt blir förekomsten av hemlösa katter ett växande problem. Okontrollerad fortplantning utgör såväl ytterligare en grundläggande orsak till problemet med hemlösa katter och en bidragande orsak till kattens låga status. Frågan om kontroll av katternas fortplantning omfattas dock inte av mitt uppdrag.⁸²

5.3.2 Ett djurskyddsproblem

De katter som finns i Sverige är domesticerade, dvs. de är tamkatter även om de i vissa fall har blivit förvildade. De hemlösa katterna är bortsprungna eller övergivna katter och deras avkomma. I betänkandet *Ny djurskyddslag* refereras till internationell forskning

⁸¹ Jordbruksverkets dnr 5.2.17-7727/17.

⁸² Rikspolisstyrelsen, Länsstyrelserna i Stockholms län, Uppsala län, Kalmar län, Hallands län, Värmlands län, Gävleborgs län och Jämtlands län samt Jordbruksverket, Bodens kommun, Mörbylånga kommun, Sollefteå kommun, Djurskyddet Sverige, Föreningen Förvildade Katter, Göteborgs Katthjälp, Svenska Djurskyddsföreningen och Svenska Kattskyddsförbundet ställde sig positiva till förslaget om fortplantningskontroll i betänkandet SOU 2011:75.

som visar att katter som är övergivna eller förvildade riskerar att utsättas för lidande.⁸³ Den största riskfaktorn är brist på föda. Det förekommer också andra hälsoproblem som t.ex. kattloppor, öronskabb, mask och andra parasiter. Klimat och rovdjur kan också utgöra riskfaktorer för katterna, om de saknar tillgång till tillräcklig föda samt skydd mot nederbörd och vind. Regeringen har uttalat som sin uppfattning att katter som inte hålls av människor är utsatta för lidande.⁸⁴

5.3.3 Ett problem för omgivningen

Utöver de nyss nämnda djurskyddsproblemen kan katter som rör sig fritt utomhus – och detta kan även gälla ägda katter – medföra vissa andra problem och olägenheter för omgivningen. Katter kan bära på smittor som kan medföra allvarliga sjukdomar hos människor eller andra djur, som t.ex. toxoplasmos. Även andra smittor, som är mindre allvarliga, kan överföras till människor eller till andra, tama eller vilda djur.⁸⁵

Katter som rör sig fritt utomhus kan även orsaka skador på vilda djurpopulationer genom jakt. Enligt en artikel i Forskning & Framsteg dödar en katt ca 12 fåglar per år. Om man vid en uppskattning utgår från antalet utekatter och tar hänsyn till att de hemlösa katterna antagligen fångar fler fåglar än de ägda, så kan antalet fåglar i Sverige som dödas av en katt antas uppgå till närmare 13,4 miljoner per år. Katter har därmed även en potential att under särskilda förhållanden orsaka vissa rubbningar i ett ekosystem.⁸⁶

Ytterligare ett problem är att katter som rör sig fritt kan orsaka sanitära och andra olägenheter för omgivningen, t.ex. genom att lämna urin och avföring efter sig eller genom att föra oväsen.⁸⁷ Många kommuner har lokala ordningsregler om hur katter ska hållas, t.ex. skyldighet för ägare att ta bort kattspillning på offentlig plats, att hålla katt kopplad eller se till att katter inte vistas på t.ex. en lekplats som är offentlig plats (se avsnitt 2.8).

⁸³ SOU 2011:75, s. 483 ff.

⁸⁴ Prop. 2017/18:147, s. 295.

⁸⁵ Prop. 2017/18:147, s. 44ff.

⁸⁶ Kattens katastrofala jakt, Forskning & framsteg nr 10 2018.

⁸⁷ SOU 2011:45, s. 480 ff.

5.4 Det är förbjudet att överge djur

Enligt Europarådets konvention om skydd för sällskapsdjur⁸⁸ är det förbjudet att överge sällskapsdjur. I artikel 3.2 i konventionen slås det fast att en grundläggande princip för djurens välbefinnande är att ingen får överge ett sällskapsdjur.

Regeringen har i förarbeten till djurskyddslagen anfört att det är viktigt att stärka incitamenten för en mer ansvarsfull djurhållning för att komma till rätta med problemet med övergivna djur. Regeringen vill motverka att djur ses som och hanteras som en ”slit- och slängvara”. Det rimmar illa med grundsynen i djurskyddslagstiftningen att det i dag finns ett stort antal domesticerade djur som lever helt utan tillsyn och omvårdnad. Om problemet får fortgå utan åtgärder riskerar synen på vad som är en god och ansvarsfull djurhållning att urholkas, liksom synen på att djur har ett egenvärde och är skyddsvärda i sig. Regeringen anser att det är oacceptabelt att överge ett djur för att man har tröttnat på det eller för att man av något skäl inte längre har möjlighet att ta hand det. En ansvarsfull djurhållning inkluderar, enligt regeringens uppfattning, också en ansvarsfull avveckling av djurhållningen.⁸⁹

I djurskyddslagen finns sedan den 1 april 2019 en bestämmelse (2 kap. 8 §) om att djur av tamdjursart inte får överges. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet kan enligt 10 kap. 1 § dömas till böter eller fängelse i högst två år. Med djur av tamdjursarter avses djur som inte naturligt lever i den svenska naturen.⁹⁰ I den gruppen ingår både djur som traditionellt hållits av människan (husdjur) och exotiska djur. Bestämmelsen anses kodifiera något som har gällt sedan tidigare. Enligt 2 och 3 §§ i den gamla djurskyddslagen (1988:534) skulle djur behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande samt ges tillräckligt med foder och vatten samt tillräcklig tillsyn. Konsekvensen av dessa krav på hur djur ska hållas har varit att det inte heller enligt den gamla djurskyddslagen har varit tillåtet att överge husdjur.

Syftet med den nya djurskyddslagen är att säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälstånd och respekt för djur. För

⁸⁸ Europeisk konvention om skydd av sällskapsdjur. Strasbourg den 13 november 1987. Regeringen beslöt den 15 december 1988 att underteckna och ratificera konventionen, som trädde i kraft 1992.

⁸⁹ Prop. 2017/18:114 ff.

⁹⁰ Prop. 2017/18:147, s. 58 ff. och 114 ff.

att djurskyddslagens intentioner ska kunna uppfyllas måste ansvaret för katternas välfärd stärkas och tydliggöras. Katten är ett sällskapsdjur av tamdjursart. Sådana djur får inte överges. En katt måste därför ha en ägare eller med djurskyddslagens synsätt, en ansvarig hållare (se avsnitt 6.4.3 om ägarbegreppet). Det är inte förenligt med djurskyddslagen att det finns hemlösa katter. Vårt samhälle kan således inte acceptera att det finns kolonier av övergivna, bortsprungna och förvildade katter. Lagstiftaren bör därför enligt min mening genomföra åtgärder mot detta problem.

5.5 Omhändertagandet av hemlösa katter behöver underlättas

5.5.1 Myndigheternas insatser

Generellt

Den nya djurskyddslagen innebär således ett förtydligande av att det är förbjudet att överge djur. Lagen förtydligar också att förvildade djur av tamdjursart ska omfattas av lagen. I regeringens proposition *Ny Djurskyddslag* redogörs för konsekvenserna av dessa förtydliganden. Samhället har ansvar för att ingripa och omhänderta övergivna och förvildade djur som lider. Beträffande vissa arter, t.ex. katter bör man enligt regeringen utgå från att djuret lider när det inte hålls av människor. Det är länsstyrelserna som har huvudansvaret för att omhänderta hemlösa katter. Polismyndigheten har i vissa fall ansvar för omedelbara omhändertaganden enligt djurskyddslagen och ansvarar också för hantering av upphittade eller borttappade katter enligt lagen (1938:121) om hittegoods (hittegodslagen).

Det kan i praktiken vara svårt att skilja ägda katter från andra katter, eftersom katter i stor utsträckning rör sig fritt utomhus. I ett och samma område kan det röra sig såväl ägda katter som övergivna katter samt avkommor från katter som kommit bort eller övergivits. Svårigheten att skilja djur som har en ägare från andra djur, tillsammans med den omständigheten att det kan vara mycket svårt att komma nära och fånga in katter som är skygga eller förvildade,

medför att den praktiska hanteringen av kattärenden är mycket resurskrävande för de inblandade myndigheterna.⁹¹ I kapitel 3 redogör jag för uppgifter om kostnader som inkommit från länsstyrelserna och Polismyndigheten.

Katter som hittegods

I 4 § hittegodslagen föreskrivs att om en ägare till hittegods inte blir känd inom tre månader från det att fyndet anmäldes hos polismyndighet eller om ägaren inte kommer till polismyndigheten inom en månad från det att han eller hon underrättades om fyndet eller om ägaren på annat sätt kan anses ha uppgett sin rätt, tillfaller hittegodset upphittaren. Denna bestämmelse är tillämplig på upphittade katter.

Den 1 januari 2008 tillkom en ny bestämmelse i hittegodslagen (4 a §). Enligt denna ska i fråga om en hund istället för vad som sägs i 4 § gälla att hunden ska tillfalla staten, om ägaren inte återtar hunden eller, om ägaren inte är känd, inom 10 dagar från det att fyndet anmäldes till polismyndigheten. (se avsnitt 2.2.7).

Polismyndigheten hanterar idag en stor mängd hittegodsärenden som gäller upphittade katter (se avsnitt 3.5). Till skillnad från vad som gäller hundar finns alltså inga regler om hur länge myndigheten ska förvara en upphittad katt. Huvudregeln är att kattens ska förvaras i tre månader innan den tillfaller upphittaren eller staten. Förvaring av katt är därför förenade med stora kostnader för myndigheten. Svårigheten att avgöra om en katt är ägd och i så fall av vem bidrar till detta.

Kattens status skulle enligt min bedömning vinna på att likställas med hundar vid tillämpningen av hittegodslagen. Det är lika olämpligt att betrakta en katt som vilket föremål som helst som när det gäller hundar.⁹² Det är inte heller lämpligt ur djurskyddsperspektiv med långa förvaringstider. Polisens kostnader för förvaring av upphittade katter skulle minska om förvaringstiderna blev kortare. Eftersom det inte ingår i mitt uppdrag att föreslå ändringar i hittegodslagen kommer jag dock inte att utreda denna fråga.

⁹¹ Prop. 2017/18:147, s. 46 ff.

⁹² Regeringens proposition *Tillsyn över hundar och katter* (prop. 2006/07:126) s. 57.

Min bedömning

Jag bedömer att det är önskvärt att förenkla myndigheternas hantering av ärenden om omhändertagande av hemlösa katter och på sikt även minska antalet sådana ärenden. Även hanteringen enligt hittegodslagen skulle behöva underlättas. Detta är nödvändigt såväl av omsorg om de hemlösa katterna som av effektivitetsskäl.⁹³

5.5.2 Civilsamhällets insatser

Ideella djurskyddsorganisationer som driver katthem och andra omplaceringsverksamheter gör ett omfattande arbete för att ta hand om och hitta nya ägare åt hemlösa katter. Deras verksamheter tar emot hemlösa katter från polisen, länsstyrelserna och allmänheten. Enligt en rapport från Statens lantbruksuniversitet år 2007 finns det ett sextiotal djurhem i Sverige, som uppskattningsvis tar hand om 7 500 katter per år.⁹⁴ I en enkätundersökning som gjordes av Djurskyddet år 2016 tillfrågades 110 verksamheter. Av dessa svarade 50. Enkäten visade att de omhändertog totalt 6 054 katter under år 2015. Av dessa var 5 092 katter hemlösa. De svarande katthemmen uppgav av de hade varit tvungna att säga nej till 1 900 förfrågningar på grund av platsbrist. De kunde dock ge 4 652 katter nya hem.⁹⁵ I november 2018 gjorde försäkringsbolaget Sveland en undersökning av katthemmens situation (se avsnitt 3.10). En webbenkät skickades till 100 djurhem, varav 49 stycken svarade. Under år 2018 kunde dessa katthem placera 3 610 katter. De var dock tvungna att avvisa 1 740 katter på grund av i första hand platsbrist. Innan en katt förmedlades till en ny ägare hade katthemmen i regel sett till att katten var vaccinerad, id-märkt och kastrerad.⁹⁶ I jämförelse kan

⁹³ Denna bedömning delas av bl.a. följande remissinstanser som yttrade sig över SOU 2011:75. *Rikspolisstyrelsen, Länsstyrelserna i Stockholms län, Uppsala län och Kalmar län* var positiva till de fem föreslagna åtgärderna och bedömde att de kommer att förenkla hanteringen (administration och kostnader) av dessa ärenden hos myndigheterna. *Länsstyrelsen i Hallands län* anförde att det är viktigt att komma tillrätta med problemet med herrelösa katter, vilket är resurskrävande både för polismyndighet och länsstyrelse samt medför lidande för dessa katter.

⁹⁴ Djurhemmens verksamhet i Sverige: Med fokus på katterna. Statens lantbruksuniversitets slutrapport till Djurskyddsmyndigheten 2007, Andersson et al.

⁹⁵ En katt har ett liv – inte nio. En rapport om Sveriges största djurskyddsproblem och förslag till politiska lösningar från Djurskyddet Sverige.

⁹⁶ Kattstallet i Vällingby t.ex. uppger på sin hemsida att samtliga de katter som de omplacerar till nya hem är kastrerade, veterinärbesiktigade, avmaskade, vaccinerade, försäkrade och ID-märkta. <http://www.kattstallet.se/>.

nämnas att hundstallen endast behöver ta emot ungefär 500 hundar per år.

Katthemmen och andra liknande verksamheter gör en betydelsefull insats för de hemlösa katterna. Det finns dock fler hemlösa katter än platser på katthemmen. Svårigheten att skilja ägda katter från de som är hemlösa innebär att en del av de katter som tas om hand kan ha en ansvarig ägare någonstans. Om katthemmen snabbt kunde återbördas sådana katter till ägarna, skulle mer resurser kunna läggas på de katter som verkligen behöver hjälp.

5.6 Kattägare måste ta större ansvar genom att märka och registrera sin katt

Djurskyddslagstiftningen reglerar kattägarens ansvar. Djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom (2 kap. 1 §). Djur ska ges tillräcklig tillsyn och ska ges tillräckligt med foder och vatten som är av god kvalitet (2 kap. 4 §). Det är inte tillåtet att överge djuret (2 kap. 8 §). Den som bryter mot förbudet att överge ett djur kan dömas till böter eller fängelse i högst två år (10 kap. 1 §). Enligt 1 kap. 16 § Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd om hållande av hund och katt (SJVFS 2008:5) ska hundar och katter få tillsyn minst två gånger om dagen. Unga, sjuka eller skadade hundar och katter ska ses till oftare. Katter som hålls inomhus ska ha fri tillgång till dricksvatten. Katter som hålls helt eller delvis utomhus ska enligt 3 kap. 6 § få tillgång till vatten minst två gånger per dag på sådant sätt att det inte omedelbart fryser, om de inte har tillgång till vatten från vattenautomat eller dylikt som erbjuder frostfritt vatten. Katter med låg rang i gruppen ska få möjlighet att äta och dricka utan stress.

Vid remitteringen av betänkandet *Ny djurskyddslag* framfördes synpunkten att krav på katthållning kan orsaka praktiska problem för de som håller lagårdskatter.⁹⁷ Djurskyddslagstiftningen omfattar dock även lagårdskatterna. Jordbruksverket har anfört följande

⁹⁷ Lantbrukarnas riksförbund (LRF) bedömde t.ex. i sitt remissvar över betänkandet *Ny djurskyddslag* (SOU 2011:75) att det kan komma att medföra praktiska problem och få alltför långtgående konsekvenser om det i framtiden kommer att ställas krav på märkning av katter utanför stadsplanerat område.

angående ladugårdskatter i föreskriftsdokumentationen⁹⁸ till sina föreskrifter:

Det har också påpekats att det kan vara svårt att hålla kontrollen över ladugårdskatter, men även här ska man ge dem mat regelbundet och veta hur många katter man har och begränsa deras fortplantning. Om man har många katter som får fortplanta sig som de vill, får man dels problem med inavel och dels problem med att känna igen sina katter och får då svårt att veta om vissa katter försvinner eller varför de har försvunnit. Försvinner de pga. att de avlidit eller flyr de för att trycket blivit för stort (för många katter på ett område)? Det är också viktigt att man har katter som är så tama att man kan hantera dem, speciellt om de blir sjuka. Kattens status behöver stärkas, därför behöver det påpekas att man har skyldigheter och ansvar som kattägare. Varje kattägare ska sköta och ta hand om sin katt/sina katter samt förhindra oönskad fortplantning. Förhoppningsvis kommer ett ökat ansvarstagande göra att det på sikt blir sällsynt med förvildade och övergivna katter.

Gällande rätt innebär alltså att det redan ställs en hel del krav på den som äger en katt. Det finns detaljerade krav på skötsel och tillsyn och sedan 1 april 2019 också ett förbud mot att överge ett djur. Ägarskapet och det ansvar för djurets välfärd som följer med det utgör en förutsättning för att höja katternas status som husdjur. Ett verkkningsfullt sätt att betona och tydliggöra ansvaret är enligt min mening att göra det obligatoriskt att låta märka katten och registrera ägarskapet. Det gör det möjligt att på ett enkelt sätt ta reda på vem som äger en viss katt och därmed har ansvaret för dess välbefinnande. Ett register gör det också lättare för en kattägare att få tillbaka en bortsprungen katt.

5.7 Normering kan ha en förändrande kraft

En vanlig invändning mot ett system för obligatorisk märkning och registrering av katter är att de kattägare som orsakar problemet inte kommer att bry sig om en sådan reglering och att de skötsamma kattägarna redan uppfyller kraven på frivillig väg. Lagstiftaren ska inte heller använda normering i onödan. Lagstiftningen ska vara proportionerlig och meningsfull.

När det gäller märkning och registrering av katter är det naturligt att jämföra med lagregleringen av märkning och registrering av

⁹⁸ Föreskriftsdokumentation. Jordbruksverkets dnr 31–6478/07.

hundar. Den lagstiftningen kom till för att lösa ett akut problem med aggressiva och farliga hundar. Lagstiftaren valde att införa ett obligatorium trots att de allra flesta hundägare har kontroll över sina hundar och inte låter dem orsaka farliga situationer för sin omgivning. Även när det gäller den regleringen skulle det kunna hävdas att den inte når alla de hundägare som orsakar problemet. Antalet märkta och registrerade hundar har dock ökat stadigt sedan lagens tillkomst. Djurskyddsmyndigheten utredde följsamheten till lagen 2005.⁹⁹ Enligt rapporten var 56 % av alla hundar märkta och registrerade 2006. Enligt Manimalisrapporten 2017 var 90 % av alla hundar märkta och registrerade antingen hos Jordbruksverket eller DjurID. Det saknas uppgifter om hur stor andel av alla hundar som är registrerade i det obligatoriska registret hos Jordbruksverket, men mellan 55 000 och 60 000 hundar nyregistreras hos Jordbruksverket varje år.

Rättssociologiskt finns flera olika teorier om vad det är som gör att människor följer lagar och vilka faktorer det är som leder till följsamhet.¹⁰⁰ Förekomsten av en reglering kan förändra beteenden, åtminstone om den framstår som befogade för flertalet. I en underlagsrapport till Transportstyrelsen om lagens effekt på normer och beteenden i vägtrafiken anför författaren följande:

Den andra centrala pedagogiska funktionen som pekats ut inom det expressiva perspektivet är rättens potential att förändra människors övertygelser genom att signalera vad andra människor har för uppfattning. Den här funktionen hänger delvis samman med det normativa perspektivet som lär oss att människor tenderar att följa lagen när de uppfattar den som befogad och legitim. Genom rättens potential att signalera vad som är den gängse uppfattningen bland människor i samhället skapar rätten en bild av hur den informella sociala kontrollen fungerar. Om den bilden kan göras trovärdig så blir den ett incitament för att ändra uppfattning. Människor har nämligen en stark tendens att vilja vara och tycka som andra. Det finns i detta sammanhang anledning att reflektera över hur det med tiden har vuxit fram starka sociala normer kring användandet av bilbälte sedan det blev ett obligatoriskt krav 1975 (1986 för bilbälte i baksätet). Förmodligen har lagkravet bidragit till den här utvecklingen. Det finns emellertid också omfattande

⁹⁹ Regeringsuppdrag att utreda frågan om efterlevnad av lagen (2000:537) om märkning och registrering av hundar (Djurskyddsmyndigheten dnr 2005-501), dnr Jo2005/2936.

¹⁰⁰ Lagens effekt på normer och beteende i vägtrafiken, Underlagsrapport inom ramen för Transportstyrelsens regeringsuppdrag "Förares användande av mobiltelefon och kommunikationsutrustning under färd", Måns Svensson.

forskning som tyder på att rättens förmåga att påverka sociala normer – och i förlängningen människors uppfattningar – är tämligen begränsad.

Ett annat exempel på att lagstiftning kan förändra våra normer ibland är inställningen till barnaga. Många svenskar var emot en lagstiftning som förbjöd aga, men opinionen svängde ganska snabbt efter att lagstiftningen ändrades år 1979.¹⁰¹

Ytterligare ett exempel är kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster.¹⁰² Dåvarande justitiekanslern Anna Skarhed fick år 2008 regeringens uppdrag att utvärdera tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst och de effekter förbudet har fått.¹⁰³ När det gällde allmänhetens attityder till lagstiftningen kunde utredaren konstatera följande:

..de undersökningar som genomförts [visar] att det skett en förändring av inställningen till köp av sexuella tjänster som i tiden sammanfaller med kriminaliseringen av sexköp. Av de svarande i en undersökning år 1996 ansåg 67 procent att sexköp inte borde betraktas som kriminellt. I en undersökning år 1999 svarade emellertid 76 procent av de tillfrågade att det är rätt att köp av sexuella tjänster är förbjudet. Stödet för en kriminalisering har varit ungefär lika starkt i två senare genomförda undersökningar år 2002 och 2008. Den attitydförändring som alltså skett i Sverige – och som inte har någon motsvarighet i Danmark och Norge – måste tolkas som att förbudet i sig har haft en betydande normativ effekt. Med hänsyn till att stödet för kriminaliseringen är störst bland unga, kan denna effekt förväntas komma att bestå.¹⁰⁴

Andelen märkta katter har ökat från 22 % år 2006 till 60 % år 2017. En tredjedel av de märkta katterna är också registrerade (avsnitt 3.3). Jag bedömer att statistiken visar att fler och fler kattägare frivilligt tar på sig detta ansvar för sitt djur. Det finns därför också anledning att anta att en reglering av krav på märkning och registrering skulle få acceptans bland kattägare i Sverige. Även djurorganisationernas engagemang för en sådan reglering visar på detta. Det finns därför enligt min mening förutsättningar för att ett lagreglerat krav på märkning och registrering skulle få liknande genomslagskraft som den reglering som redan nu gäller för hundar.

¹⁰¹ <https://www.soclaw.lu.se/article/morgan-johansson-till-rattssociologen-for-att-samtalam-hur-ratten-fungerar-i-samhallet>.

¹⁰² Regleras i 6 kap. 11 § brottsbalken.

¹⁰³ Dir. 2010:34.

¹⁰⁴ *Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008* (SOU 2010:49), s. 227.

6 Vilka åtgärder behövs?

6.1 Sammanfattning

I kapitel 5 har jag redogjort för utgångspunkterna för mina förslag. I detta kapitel presenteras hur ett system för obligatorisk märkning och registrering av katter enligt min mening bör utformas. Jag föreslår ett obligatoriskt system genom ändringar i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter (tillsynslagen) och i förordningen (2007:1240) om tillsyn över hundar (tillsynsförordningen). Jag föreslår dessutom att Jordbruksverket ska få i uppdrag att utforma och sprida information till allmänheten om de nya reglerna.

6.2 Krav på märkning och registrering ska regleras i tillsynslagen

Förslag: Krav på märkning och registrering av katter ska införas i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter.

Syftet med tillsynslagen har främst varit att genom krav på djurägaren minska de skador och olägenheter för omgivningen som hundar och katter kan orsaka om de inte får ordentlig skötsel och tillsyn. Djuren ska enligt 1 § tillsynslagen hållas under sådan tillsyn och skötas på ett sådant sätt som med hänsyn till deras natur och övriga omständigheter behövs för att förebygga att de orsakar skador eller avsevärda olägenheter.

Av förarbetena framgår att skillnaden mellan djurskyddslagen (1988:534)¹⁰⁵ och tillsynslagen främst är att de tar sikte på olika

¹⁰⁵ I förarbetsuttalandet handlade det om den äldre djurskyddslagen, men motsvarande relation till tillsynslagen gäller i förhållande till den nu gällande djurskyddslagen (2018:1192).

skyddsintressen. När det gäller tillsynslagen är ändamålet att skydda omgivningen från störningar eller skador orsakade av hundar och katter som inte får en tillräcklig tillsyn och skötsel. Ändamålet med djurskyddslagen är att skydda just det eller de djur vars tillsyn och skötsel är eftersatt genom den egna ägarens eller innehavarens bristande omsorg.¹⁰⁶

I tillsynslagen finns bestämmelser om obligatorisk märkning och registrering av hundar. Innan den nya tillsynslagen trädde ikraft fanns det en särskild lag (2000:537) om märkning och registrering av hundar. I förarbetena till den lagen uttalade regeringen att lagen främst hade sin grund i det tilltagande problemet med farliga och aggressiva hundar. Regeringen uttalade vidare att det även fanns andra skäl för införandet av hundregistret. Bland annat skulle myndigheternas djurskyddstillsyn underlättas av att en ägare till en vanvårdad hund snabbt skulle kunna identifieras. Vidare skulle en registrerad hundägare säkrare och snabbare kunna få tillbaka en bortsprungen hund. Det kunde också bli lättare att avgöra vem som har ansvaret för skador som en hund orsakat. Slutligen fanns också behov av att kunna identifiera hundar av smittskyddsskäl. Lagförslaget innebar enligt regeringen en klar förstärkning av hundägarnas ansvar och borde uppfattas som en ökad säkerhet för hunden och dess ägare. Regeringen bedömde att förslaget var ett viktigt steg på vägen till ett förbättrat djurskydd för landets hundar.¹⁰⁷ I förarbetena till tillsynslagen (som i detta avseende ersatte lagen om märkning och registrering av hundar) uttryckte regeringen att dessa skäl till obligatorisk märkning och registrering fortfarande gällde.¹⁰⁸

Enligt 1 § tillsynslagen ska katt- och hundägarna hålla sina djur under sådan tillsyn och sköta dem på ett sådant sätt som behövs för att förebygga att de orsakar skador eller avsevärda olägenheter. Jag bedömer att det inte är möjligt att dra en skarp gräns mellan vilka krav på en djurägare som syftar till att skydda omgivningen och vilka som enbart ska skydda djuret. Risken för att ett djur orsakar problem för omgivningen kan antas öka om djuret är vanskött,

¹⁰⁶ Regeringens proposition *Tillsyn över hundar och katter* (prop. 2006/07:126) s. 29.

¹⁰⁷ Regeringens proposition *Lag om märkning och registrering av hundar* (prop. 1999/2000:76) s. 10 – 14.

¹⁰⁸ Prop. 2006/07:126 s. 27.

försummat eller övergivet. Det uttryckliga kravet på hur djuren ska skötas tillkom just av detta skäl.¹⁰⁹

I betänkandet *Ny djurskyddslag*¹¹⁰ lämnade utredaren ett förslag om obligatorisk märkning och registrering av katter. Enligt detta förslag skulle bestämmelserna finnas i den nya djurskyddslagen eftersom syftet främst var att stärka djurskyddet för katter.

Vid remitteringen av betänkandet *Ny djurskyddslag* anförde flera¹¹¹ remissinstanser att regleringen om märkning och registrering borde finnas i tillsynslagen, medan t.ex. Sveriges Veterinärförbund och organisationen Djurens rätt ansåg att bestämmelserna om märkning och registrering av hundar istället skulle föras över till djurskyddslagen.

Djurskyddslagen (2018:1192) reglerar djurskydd på generell nivå utan att specificera krav på tillsyn och skötsel av olika sorters djur. Jag anser därför att särskilda krav på tillsyn och skötsel av katter inte bör regleras i djurskyddslagen. Jag anser istället att kraven på märkning och registrering av katter bör regleras i samma lag som motsvarande krav avseende hundar. De krav på att djurägaren ska ta sitt ägaransvar som finns i lagen syftar till att omgivningen ska skyddas från skadligt beteende från djuret och i viss mån även till att förbättra djurskyddet. Det finns därför inget systematiskt hinder mot att reglera märkning och registrering av katter i tillsynslagen. Tvärtom förenklar det tillämpningen att de krav som gäller hundar respektive katter regleras i samma lag.

6.3 Är kravet proportionerligt?

Det finns de som menar att denna typ av bestämmelser som ska gälla alla kattägare, skulle utgöra en allt för ingripande åtgärd för att komma åt det fåtal kattägare som missköter sig. Det har t.ex. i remissvaren till betänkandet *Ny djurskyddslag*¹¹² hävdats att det bara

¹⁰⁹ Prop. 2006/07:126 s. 23.

¹¹⁰ Översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll *Ny djurskyddslag* (SOU 2011:75).

¹¹¹ Riksdagens ombudsmän, Kammarätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Jönköping, Rikspolisstyrelsen, Länsstyrelserna i Östergötlands län, Jönköpings län, Gotlands län och Örebro län.

¹¹² SOU 2011 :75

är de skötsamma kattägarna som kommer att märka och registrera sina katter; och att detta skulle göra lagen meningslös.¹¹³

Jag bedömer att det på sikt finns anledning att tro att en betydligt större andel av kattägarna kommer att låta märka och registrera sina katter än som är fallet i dag. Antalet märkta katter har redan ökat från 28 % år 2012 till 60 % år 2017 (se avsnitt 3.3). Det finns därför enligt min mening förutsättningar för att ett krav på märkning och registrering skulle få liknande genomslagskraft som den reglering som redan nu gäller för hundar. Med beaktande av det lidande som drabbar hemlösa katter, inklusive ägda borttappade katter, och de resurser som myndigheter och frivilligorganisationer lägger på att hantera detta problem¹¹⁴ anser jag att förslaget är väl avvägt.

Det skulle å andra sidan kunna hävdas att lagstiftning om märkning och registrering är onödig på grund av att det blir allt vanligare att kattägare gör detta frivilligt. Vid tiden för införandet av skyldigheten för hundägare att låta märka och registrera sina hundar var det 50 % av hundägarna som frivilligt lät märka och registrera sina hundar.¹¹⁵ Andelen märkta, men inte registrerade hundar uppskattades till 55–60 procent. Det är ungefär lika många som frivilligt låter märka sina katter idag. Arton år efter att det blev obligatoriskt för hundar är det 9 av 10 hundar som är registrerade hos Jordbruksverket eller hos DjurID.¹¹⁶ Mellan 55 000 och 60 000 hundar nyregistreras hos Jordbruksverket varje år. Det finns inga uppgifter på hur stor andel av alla hundar som är registrerade i det obligatoriska registret. I vilken mån den ökade registreringen beror på bestämmelserna i lag eller om utvecklingen ändå hade gått åt det hållet går således inte att säga. Det förhållande att det redan var så många som märkte och registrerade sina hundar frivilligt utgjorde dock inget hinder för lagstiftaren att införa en skyldighet för hundägare att märka och registrera sina hundar.

Människor tenderar att följa en lag om de uppfattar den som befogad och legitim. Detta har jag beskrivit i avsnittet om normeringens förändrade kraft (5.7). Jag drar därför slutsatsen att det är positivt för acceptansen och genomslagskraften för bestämmelser om obligatorisk märkning och registrering att det

¹¹³ Jämför Hundansvarsutredningens betänkande *Hund i rätta händer - om hundägarens ansvar* (SOU 2003:46) s. 58.

¹¹⁴ Jfr avsnitt 3.4 – 3.10 och kap. 7.

¹¹⁵ Ds 1999:74, s. 8.

¹¹⁶ Manimalisrapporten 2017.

redan är så många som 60 % av kattägarna som låter märka sina katter. Jag anser också att märkning och registrering av katter framstår som en väl avvägd åtgärd för att skapa förutsättningar att nå de önskade effekterna. Då syftar jag bl.a. på regleringens betydelse för människors syn på katten som husdjur, katters välbefinnande och myndigheternas hantering av ärenden som rör katter. Även den omständigheten att katter, till skillnad från andra husdjur, i stor utsträckning tillåts röra sig fritt utomhus, innebär enligt min uppfattning att ett obligatoriskt krav på märkning och registrering framstår som proportionerligt.

6.4 Ägaren ska märka och registrera sin katt

Förslag: Den som äger en katt ska låta märka sitt djur så att det kan identifieras. Bestämmelserna ska gälla katter som stadigvarande finns i Sverige.

Ägaren ska låta registrera sitt ägarskap i ett centralt register för vilket Jordbruksverket är registeransvarigt.

En anmälan om registrering ska innehålla uppgifter om

1. hund- eller kattägarens namn, person-, samordnings- eller organisationsnummer och kontaktuppgifter,
2. djurets identitet och märkning, och
3. namn och kontaktuppgifter på den som utfört märkningen.

Vid ägarbyte ska anmälan göras till registret inom fyra veckor från förvärvet. När katten har dött ska djurägaren snarast anmäla detta till registret.

6.4.1 Krav på märkning och registrering innebär ett ökat ansvarstagande för kattägare

Enligt den nuvarande tillsynslagen ska en hundägare låta märka sin hund så att den kan identifieras. Märkningen ska vara bestående. Jag föreslår att bestämmelsen ändras så att den omfattar krav även på märkning av katter.

Övergivna, bortsprungna och förvildade katter utgör ett problem (se kap. 5). De förhållanden som de hemlösa katterna lever under utgör ett djurskyddsproblem och ibland även ett problem för omgivningen.

I kapitel 5 har jag redogjort för min syn på detta. Min bedömning är att det är nödvändigt att höja katternas status som husdjur. Ett sätt att göra det på är att höja kraven på dem som har katt. Det ska inte vara allt för lätt att bara skaffa en katt. Det ska vara tydligt för den enskilde att det innebär ett ansvarsfullt åtagande och är förknippat med vissa skyldigheter. Krav på att en katt ska märkas och registreras kommer att innebära en kostnad och ett visst besvär för kattägarna. Den som äger en katt måste vara beredd på och ha faktiska möjligheter att uppfylla de grundläggande kraven på god djurhållning som anges i lagstiftningen. Det innebär att enbart den som har råd och förutsättningar att ge tillräcklig tillsyn, mat och omvårdnad får ha katt.

Syftet med kravet på märkning och registrering är att det ska gå att identifiera ägaren till en katt. Detta har betydelse både för djurskyddet och för skyddet av omgivningen. Motsvarande krav finns redan när det gäller hundar. Eftersom katter är det enda husdjur som över hela landet får röra sig helt fritt utomhus, är behovet av att kunna identifiera ägaren till och med större än vad fallet är när det gäller hundar.

Enligt djurskyddslagen (2 kap. 1 §) ska djur behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Djur ska ges tillräcklig tillsyn (2 kap. 4 §). Djur av tamdjursart får inte överges (2 kap. 8 §). Detta innebär att varje djur måste ha någon som ansvarar för att dessa krav uppfylls. En katt måste ha en ägare eller någon annan innehavare som ser till att kraven på tillsyn och skötsel i lag och föreskrifter uppfylls. För att djurskyddslagen ska få avsedd effekt behöver det således vara tydligt vem som har ansvaret för varje djur. Jag föreslår därför att den som äger en katt ska vara skyldig att märka och registrera den. Syftet med märkningen och registreringen är att göra det möjligt att identifiera vem som äger djuret.

6.4.2 Vilka katter ska märkas och registreras?

Mitt förslag är generellt och innebär att alla katter ska märkas och registreras oavsett var katten och dess ägare bor.

Kraven på märkning och registrering av katter ska på motsvarande sätt som gäller för hundar gälla djur som stadigvarande finns i Sverige. Det innebär att katter som tillfälligtvis vistas i landet för t.ex. deltagande i utställning inte behöver vara märkta och registrerade i Sverige. Däremot gäller enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 576/2013 av den 12 juni 2013 om förflyttning av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte och om upphävande av förordning (EG) nr 998/2003 att katter och hundar ska vara märkta för att kunna förflyttas över gränserna inom EU.

Det finns alternativa utformningar när det gäller omfattningen av krav på märkning av katter. I en departementspromemoria¹¹⁷ år 1996 lämnades det första förslaget om krav på märkning av både hundar och katter. Detta krav skulle bara gälla inom tätbebyggt område. Avsaknad av märkning skulle vara grund för omhändertagande av djuret och skulle också enligt förslaget förenas med straffansvar. Samtliga remissinstanser var i princip positiva till märkning och stödde förslaget.¹¹⁸ Promemoria ledde till en lagrådsremiss, men aldrig till någon lagstiftning.

I betänkandet *Ny djurskyddslag*¹¹⁹ lämnades också ett förslag på att katter ska vara märkta och registrerade. Det skulle dock inte vara straffsanktionerat och inte vara begränsat till något visst område.

I sitt remissvar till betänkandet anförde Lantbrukarnas riksförbund (LRF) bland annat följande. LRF ansåg att det kan komma att ge praktiska problem och få alltför långtgående konsekvenser om det i framtiden skulle ställas krav på märkning även av katter utanför stadsplanerat område. Konsekvensen av att det finns en omärkt katt på en gård skulle i så fall kunna bli att gårdsägaren får en anmälan på sig eller ett föreläggande och ett myndighetsingripande, vilket LRF inte ansåg vara i paritet med förseelsen. Däremot kan det vara bra med ett märkningssystem för katter inom stadsplanerat område då det skulle underlätta identifiering av de katter som ”flyttar in” på en gård från en tätort. Det bedömdes som ovanligt inom lantbrukssektorn att antalet

¹¹⁷ Ds 1996:32

¹¹⁸ Jordbruksdepartementet, dnr Jo97/374).

¹¹⁹ SOU 2011:75

katter på en gård blir så stort att det utgör ett djurskyddsproblem. Katternas antal hålls hela tiden efter så de inte blir för många.

LRF och de nio instanser som har anslutit sig till LRF:s remissvar, dvs. *Kött och Charkeföretagen*, *Svenska Avelspoolen*, *Svenska Djurhälsovården*, *Svenska Fåravelsförbundet*, *Sveriges Lammköttproducenter*, *Svenska Ägg*, *Sveriges Grisföretagare*, *Sveriges Nötköttproducenter* och *Sveriges Pälsdjursuppfödare Riksförbund*, anser att kravet på märkning och registrering borde begränsas till tätorter och stadsplanerade områden.¹²⁰

Djurskyddslagstiftningen omfattar dock även ladugårdskatternas ägare. Jordbruksverket har angående ladugårdskatter betonat bl.a. följande i dokumentationen¹²¹ till sina föreskrifter. Det har påpekats att det kan vara svårt att hålla kontrollen över ladugårdskatter, men även när det gäller sådana katter måste man ge dem mat regelbundet och veta hur många katter man har och begränsa deras fortplantning. Det är också viktigt att man har katter som är så tama att man kan hantera dem, speciellt om de blir sjuka. Kattens status behöver stärkas, därför måste det påpekas att man har skyldigheter och ansvar som kattägare. Varje kattägare ska sköta och ta hand om sina katter samt förhindra oönskad fortplantning. Förhoppningsvis kommer ett ökat ansvarstagande göra att det på sikt bli sällsynt med förvildade och övergivna katter.

Gällande rätt innebär alltså att det redan idag ställs en hel del krav på den som äger en katt. Det finns detaljerade krav på skötsel och tillsyn och sedan 1 april 2019 också ett förbud mot att överge ett djur. Ägarskapet och det ansvar för djurets välfärd som följer med det utgör en förutsättning för att höja katternas status som husdjur.

Jag bedömer att jordbrukare ofta är vana att hantera djur. De som har djurbesättningar har regelbunden kontakt med veterinär. Även de andra djuren ska vara märkta. Kanske finns det även en eller flera hundar på gården som är märkta och registrerade. Med beaktande av djurskyddslagens intentioner bedömer jag att märkning och registrering av de katter som lever på gården inte utgör någon oproportionell stor ökad arbetsinsats eller kostnad för ett jordbruksföretag. Ett sådant krav kan närmast ses som en precisering av det ansvar som ett jordbruksföretag redan idag har för

¹²⁰ Landsbygdsdepartementets promemoria *Remissammanställning Ny djurskyddslag (SOU 2011:75)*, dnr nr L2011/3138.

¹²¹ Föreskriftsdokumentation. Jordbruksverkets dnr 31–6478/07.

de katter som bor på gården. Som LRF anger i sitt remissvar hålls katternas antal efter på en gård. Gällande regler innebär att även ladugårdskatter måste vara tillräckligt tama för att kunna tas om hand. De praktiska problem LRF gör gällande, framstår mot den bakgrunden som begränsade.

Jag bedömer att ett krav på märkning och registrering av katter som bara skulle gälla inom vissa områden skulle ge upphov till gränsdragnings- och tillämpningsproblem. Sådana gränsdragningsproblem skulle kunna bli ett betydande hinder för att få ett tydligt genomslag för regler om märkning och registrering. De skulle också försvåra myndigheternas möjligheter att övervaka att reglerna om märkning och registrering efterlevs. Det har heller inte framkommit att problemet med hemlösa katter skulle vara begränsat till enbart tätorter. Tvärtom är det så att katter kan röra sig inom relativt stora geografiska områden. Det vore enligt min mening inte heller förenligt med djurskyddslagens intentioner att ha olika regler för katthållning inom och utom detaljplanerat område. Ett viktigt syfte med mitt förslag om obligatorisk märkning och registrering av katter är att höja kattens status som husdjur. Det syftet skulle urholkas om en inte obetydlig andel av landets katter och kattägare var undantagna från kravet på märkning och registrering. Det finns, enligt regeringens bedömning, inte några populationer av katter som kan anses vara etablerade och som därmed bör undantas från djurskyddslagens tillämpningsområde när det gäller regler avseende övergivna och förvildade djur av tamdjursart.¹²² Målet måste således vara att katter, för att undvika lidande, bör ha en ägare. Annorlunda uttryckt innebär det att det på sikt, av djurskyddsskäl, inte bör finnas några oägda katter. En reglering som innebär att kattägare i stora delar av landet inte behöver ta fullt ansvar genom att låta märka och registrera sin katt framstår även av detta skäl som mindre ändamålsenlig.

6.4.3 Vem ska anses vara kattägare?

Varken den gamla djurskyddslagen eller den nuvarande har någon uttrycklig reglering av vem som är ansvarig för att lagens bestämmelser uppfylls. I förarbetena till den gamla lagen uttalades

¹²² Regeringens proposition *Ny djurskyddslag* (prop. 2017/18:147) s. 63.

att det är ägaren eller den som på annan grund innehar eller förfogar över djuret som är ansvarig för att bestämmelserna i djurskyddslagen iakttas. Vem eller vilka inom den angivna gruppen som är ansvarig måste avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.¹²³ Detta har enligt förarbetena till den nya djurskyddslagen inte föranlett några betydande problem vid tillämpningen av lagstiftningen. I praktiken innebär det att ansvaret för att djurskyddslagens bestämmelser följs normalt ligger på den eller de personer som håller djuret, dvs. den eller de som faktiskt innehar eller förfogar över djuret.¹²⁴

Enligt den nuvarande tillsynslagen ska en hundägare låta märka sin hund. Oftast är det inte så svårt att avgöra vem som äger en hund och som därmed träffas av lagens krav. Det är vanligen den som köpt hunden, d.v.s. en person som i juridisk mening äger djuret. När det gäller katter är det inte alltid lika självklart att det finns någon som betraktar sig som ägare till den. Katten har kanske själv valt att flytta in på en gård och så småningom kommit att betraktas som hemmahörande där. Det skulle här föra alltför långt att diskutera olika civilrättsligt giltiga sätt på vilket ägarskap kan uppkomma.¹²⁵ Frågan om vem som är ägare till en katt eller snarare har vissa rättigheter och skyldigheter beträffande en katt besvaras i ett enskilt fall först t.ex. när en myndighet kräver att en skyldighet ska fullgöras eller när någon ytterligare person gör anspråk på att äga katten.

Ofta finns det dock någon som har tagit på sig det ansvar för katten som en ägare har enligt djurskyddslagen, dvs. ser till katten och sköter den, ger den mat och vatten och tar den till veterinär i samband med skada eller sjukdom m.m. Den som över tid tar hand om en katt på det sättet är sannolikt att betrakta som dess ägare och ska enligt min mening vara skyldig att märka katten och registrera sig som ägare. Den som inte vill ta på sig ansvaret för en övergiven eller förvildad katt som bosatt sig i eller i anslutning till det egna hemmet bör se till att katten tas om hand enligt bestämmelserna i djurskyddslagen. Om det istället kan antas att katten redan har en ägare, bör anmälan göras till polisen enligt lagen om hittegods (1938:121).

¹²³ Regeringens proposition *Djurskyddslag m.m.* (prop. 1987/88:93) s. 55.

¹²⁴ Prop. 2017/18:147, s. 74.

¹²⁵ Se t.ex. Millqvist; *Sakrättens betydelse på fenomenet äganderätt i svensk rätt*. Zeteo 2018 (hämtad 2019-05-30).

I djurskyddslagen finns inte någon reglerad åldersgräns för att få ansvara för djur.¹²⁶ Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Jordbruksverket har i två skrivelser 2009 respektive 2010 till dåvarande Jordbruksdepartementet påpekat att underåriga som har registrerats som ägare till hundar enligt tillsynslagen också blir betalningsansvariga för en registreringsavgift.¹²⁷ Om avgiften inte betalas, riktas betalningskrav mot den underårige. SKL och Jordbruksverket har därför föreslagit ändringar i tillsynslagen som innebär att barnets förmyndare blir betalningsansvariga för registreringsavgiften i stället för barnet. I propositionen *Ny djurskyddslag* besvarar regeringen dessa skrivelser. Efter att ha redogjort för skillnaden mellan skuldsättning inom vägtrafikområdet och inom djurskyddsområdet anför regeringen att Jordbruksverket sedan ett antal år tillbaka har som rutin att inte gå vidare till Kronofogdemyndigheten med betalningskrav mot underåriga för registeravgift och det finns därför inga barn som har skulder hos Kronofogdemyndigheten som avser registreringsavgift för hundar. Regeringen bedömde mot den bakgrunden att det i nuläget inte finns anledning göra några ändringar beträffande ägarens ansvar för registreringsavgiften enligt tillsynslagen.¹²⁸ Eftersom regeringen helt nyligen tagit ställning i denna fråga bedömer jag att det inte heller finns anledning att i detta sammanhang föreslå någon begränsning av barns möjligheter att registrera sig som ägare till katt.

Det är vanskligt att i generella termer uttala sig om vem som i olika situationer ska anses ha skyldighet att märka och registrera en katt enligt de föreslagna reglerna. Eftersom jag föreslår att kraven ska förenas med en möjlighet att förelägga vid vite¹²⁹ blir det ytterst en fråga som får avgöras i rättstillämpningen. Jag anser dock att det finns stöd för motsvarande resonemang som vid bedömningen av vem som har ansvar för att uppfylla kraven på djurhållning enligt djurskyddslagen. Det skulle alltså innebära att med ägare avses den som långsiktigt tagit på sig ansvaret för en katt.¹³⁰

¹²⁶ Prop. 2017/18:147, s. 75.

¹²⁷ N2015/04479/DL och N2015/00085/DL.

¹²⁸ Prop. 2017/18:147, s. 77.

¹²⁹ Se avsnitt 6.6.

¹³⁰ Hovrättens för västra Sverige dom den 16 januari 2018 i mål nr B 3428–17.

6.4.4 Bör någon annan än kattens ägare ha ansvaret för märkning och registrering?

Ett alternativt eller kompletterande förslag skulle kunna vara att rikta kravet på märkning och registrering mot någon annan än ägaren. Det har ibland framförts att det vore mer effektivt att låta veterinärer omfattas av en skyldighet att märka och registrera de katter som veterinärerna kommer i kontakt med vid utövandet av sitt yrke, t.ex. i samband med att en katt vaccineras. Det är möjligt att ett sådant krav skulle få stort genomslag i den utpekade gruppen. Jag anser dock att det inte vore lämpligt att på det sättet frånta kattägaren ansvaret för sitt djur. Det är kattägaren som ska ta det ansvaret. Syftet med mitt förslag är att höja katternas status. Min bedömning är att det skulle vara svårare att nå det syftet om kattägaren inte har det fulla ansvaret för sitt djur. Det vore också ett större intrång i äganderätten att överföra en viss del av ansvaret över en katt till en veterinär än att rikta kravet direkt mot ägaren. Däremot kan en veterinär spela en viktig roll genom att informera ägaren om hur han eller hon ska gå tillväga för att registrera sitt ägarskap och kan också erbjuda information och stöd genom blanketter eller tillgång till en dator för registrering på webben.

Det har också förekommit argument för att aktörer som säljer eller omplacerar djur ska vara skyldiga att se till att djuren är id-märkta och att den nya ägaren blir registrerad. Även när det gäller detta tycker jag att ansvaret för katten placeras fel. Om den som säljer djuret är en registrerad ägare har denne dock ett intresse av att rätt ägare finns registrerad. Det ligger därför i hans eller hennes intresse att kommunicera med den nye ägaren om att denne ska registrera sig som ägare. Många djurhem som tar emot hemlösa katter brukar se till att katten blir märkt och att den nya ägaren registrerar sig. Denna rutin kan vara ett utmärkt stöd för en implementering av mitt förslag, men innebär inte att djurhemmen ska ha något sådant obligatoriskt ansvar för att en ny ägare registrerar sig.

Om kattens status som husdjur ska kunna höjas anser jag att det inte är lämpligt att placera ansvaret för märkning och registrering hos någon annan än den som ska anses äga katten.

6.4.5 Märkningen

Förslag: Märkningen av katten ska vara bestående. Sådan märkning utgörs av mikrochips eller tatuering.

En katt ska märkas

1. innan djuret uppnått en ålder av fyra månader,
2. inom fyra veckor efter förvärvet, om djuret förvärvas efter tre månaders ålder och föregående ägare inte har låtit märka och registrera det, eller

3. inom fyra veckor från införseln, om djuret förs in i landet efter tre månaders ålder och inte är märkt och registrerat.

Förordningen (2007:1240) om tillsyn över hundar ska byta namn till förordningen om tillsyn över hundar och katter och innehålla de mer detaljerade bestämmelserna om märkning och registrering.

Märkningsmetoder

Jag föreslår att den som äger en katt ska vara skyldig att märka den på ett bestående sätt. Ett halsband med uppgifter om ägaren är inte att anse som bestående märkning. Ett halsband kan enkelt avlägnas eller förvanskas och det kan även förloras genom en olyckshändelse. Bestående märkning kan antingen åstadkommas genom tatuering eller chipmärkning.¹³¹ Kravet på märkning ska finnas i tillsynslagen och regleras i samma paragraf som kravet på märkning av hundar.

Det finns två etablerade metoder för bestående id-märkning av en katt, chip- eller tatueringsmärkning. Vid mikrochipmärkning injiceras ett chip under huden på katten i nackskinnets. Tatuering görs med tång i örat på katten. Det finns för- och nackdelar med båda metoderna. Örontatueringar kan var och en avläsa och själv söka fram i id-register. Tatueringen kan dock blekna med tiden och bli svår att tyda. Chipet kan hålla under hela kattens liv, men det krävs en särskild avläsare för att kunna få fram id-numret. Båda metoderna ska utföras av veterinär eller en person som genomgått en av Jordbruksverket godkänd utbildning.¹³²

¹³¹ Prop. 1999/2000:76, s. 12 ff.

¹³² 5 kap. 4 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2013:41) om skyldigheter för djurhållare och personal inom djurens hälso- och sjukvård.

Enligt tillsynsförordningen ska märkning göras i form av mikrochips eller tatuering. Jag föreslår att förordningen ändrar namn till förordningen om tillsyn över hundar och katter. Regleringen av vilken typ av märkning som ska användas kommer därför att gälla även katter.

När det gäller katter som ska resa inom EU gäller redan krav på märkning med mikrochips. Enligt Europaparlamentets och rådets förordning om förflyttning av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte¹³³ ska katter och hundar vara märkta för att kunna förflyttas över gränserna inom EU. Katten eller hunden ska vara märkta genom implantering av en transponder (chipmärkning).

Kattens ålder vid märkning

Det bör finnas en åldersgräns vid vilken märkningen ska ha utförts. Kattungar får enligt 3 kap. 9 § Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2008:5) om hållande av hund och katt inte överlåtas förrän vid 12 veckors ålder. I allmänhet har uppfödaren då redan märkt kattungen. I de fall detta inte har gjorts bör den nye ägaren få skäligen tid på sig att göra detta. Vid ett ägarbyte bör den nye ägaren också få viss tid på sig att ordna med registreringen.

Idag regleras sådana tidsfrister avseende hundar i tillsynsförordningen. Jag föreslår att tidsfristerna för märkning och registrering av katter ska vara samma som de som gäller för hundar. Jag föreslår således att en katt ska märkas

1. innan djuret uppnått en ålder av fyra månader,
2. inom fyra veckor efter förvärvet, om djuret förvärvas efter tre månaders ålder och föregående ägare inte har låtit märka och registrera det, eller
3. inom fyra veckor från införseln, om djuret förs in i landet efter tre månaders ålder och inte är märkt och registrerat.

¹³³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 576/2013 av den 12 juni 2013 om förflyttning av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte och om upphävande av förordning (EG) nr 998/2003.

Som framgår av kapitel 3 anser berörda myndigheter och intresseorganisationer att dessa tidsfrister är lämpliga även för katter. Jag har ingen anledning att göra en annan bedömning. Det är också en fördel för genomförandet av reglerna att de är samma som för hund. Det bör underlätta för personer som äger både hund och katt. Vidare bör det inte vara ovanligt att såväl veterinärer som tjänstemän på myndigheter arbetar med både hundar och katter.

6.4.6 Ägaren av en katt ska kunna identifieras

Syftet med märkning och registrering av en katt är således att ägaren ska kunna identifieras. Jag föreslår därför att kattägaren även ska låta registrera sitt ägarskap i ett centralt register. Motsvarande skyldighet gäller redan för hundägare. Med ledning av märkningen ska det på ett enkelt sätt kunna fastställas vem som är djurets ägare. För detta krävs att ett register förs över hundar, katter och ägare. Detta register ska föras centralt och omfatta alla hundar, katter och deras ägare. Registret ska vid alla tidpunkter vara tillgängligt för berörda myndigheter. Förslaget rörande registret behandlas i avsnitt 6.5.

Tillsynsförordningen ska ändras så att kraven på vilka uppgifter som ska anmälas också omfattar katter och deras ägare.

Ägaren ska registrera sitt ägarskap inom fyra veckor från att katten har förvärvats och är även skyldig att anmäla till registret när katten har dött. Bestämmelser om detta ska finnas i tillsynsförordningen.

Efter att ansvariga myndigheter omhändertagit en hund eller katt kan staten formellt bli ägare till djuret. Detta är en konsekvens av myndigheternas arbetsuppgifter och avser bara en övergångsperiod. Myndigheterna ska inte ta något långsiktigt ansvar för katten eller hunden. I praktiken kommer kravet på att en ägare ska låta märka och registrera katten knappast medföra att staten kommer att stå som registrerad ägare till katter. En upphittad eller omhändertagen katt finns i många fall på ett djurhem. Djurhemmet bidrar, om det blir aktuellt, till att finna en ny ägare till katten. Djurhemmen ser redan idag till att omärkta katter blir märkta och att en ny ägare registrerar sig som ägare.

Under utredningen har det uppkommit frågor om vilka krav som ska ställas i samband med att någon registrerar sig som ägare.

Bakgrunden är att det förekommer att människor som ett led i en tvist om vem som äger en hund anmäler sig själv som ägare i ett register utan den tidigare registrerade ägarens vetskap. Det förekommer också att ägarregistrering används för att ”legalisera” en stulen eller insmugglad hund. Frågor om vilka krav som ska ställas på den som registrerar sig som ägare till en hund eller katt är enligt min uppfattning inte avgörande för om en registreringsskyldighet ska införas. Min utgångspunkt är att samma krav ska gälla för registrering av kattägare som för hundägare. Syftet med registreringen är det samma, nämligen att det på ett effektivt sätt ska gå att ta reda på vem som är ägare till hunden eller katten. Jordbruksverket har möjlighet att meddela de föreskrifter de bedömer är ändamålsenliga avseende hur en anmälan om registrering eller ägarbyte ska göras (12 § jämfört med 4 och 5 §§ tillsynsförordningen).

6.4.7 Katthemmen

En fråga som uppstår är om ett katthem eller en liknande verksamhet ska omfattas av kravet på registrering av ägarskap. Syftet med deras ansvarstagande för en katt är ju inte att behålla katten och ta på sig ägaransvaret över tid. Det kan vara så att dessa aspekter av katthemmets arbete beträffande vissa katter är så tydliga att katthemmet inte ska uppfattas som ägare.¹³⁴ Men katthemmen ska naturligtvis hålla sina katter på ett sätt som uppfyller djurskyddslagstiftningens krav på god djurhållning. Såvitt framkommit är det vanligt att katthemmen vaccinerar, kastrerar, idmärker och även registrerar de katter som tas emot i något av de frivilliga register som finns. De katthem som registrerar sig som ägare ser sedan till att en ny ägare registrerar sitt ägarskap.

Jag bedömer att det kan vara ändamålsenligt att katthemmen också är registrerade ägare. Även omhändertagna katter kan ju komma bort. Den omständighet att katthemmet registrerar sig som ägare till en katt som senare visar sig ha en ägare, innebär inte att den ursprungliga ägaren upphört att äga katten. Det finns också en stor pedagogisk vinst med att katthemmen introducerar de nya ägarna till systemet med märkning och registrering och ser till att rätt ägare

¹³⁴ Jfr Göta hovrätts dom den 19 november 2018, mål nr B 1436–18.

finns i registret. Jag anser därför att det inte ska finnas något undantag för katthemmen från skyldigheten att låta märka och registrera de katter som de ansvarar för. Utifrån de kontakter jag haft under utredningen tycks inte heller katthemmen efterfråga ett sådant undantag.

6.4.8 TNR och annan skötsel av kattkolonier

Det förekommer att personer går samman för att på ett mer organiserat sätt ta hand om framför allt övergivna och förvildade katter i enlighet med olika varianter av den s.k. trap-neuter-return metoden (TNR).¹³⁵ Med TNR avses att övergivna och förvildade katter fångas in, steriliseras eller kastreras och åter släpps ut i naturen. En del organisationer utför även ytterligare åtgärder, som att vaccinera katterna, omplacera tama katter till hem, se till att de katter som åter släpps ut får mat, tillsyn, kojor att söka skydd i och ges vård och behandling. Om organisationerna även ombesörjer sådan kontinuerlig omvårdnad av katterna brukar detta kallas trap-neuter-return-management (TNR-M). TNR-metoden är omstridd och det har ifrågasatts om den kan anses vara djurskyddsmässigt acceptabel. Enligt förarbeten till djurskyddslagen saknas det en god kunskap om den generella nivån på djurväl-färden i svenska TNR-kolonier. Nivån på välfärden kan också skilja sig åt beroende på hur TNR-projektet är utformat.¹³⁶ Regeringen anför i propositionen att länsstyrelsen bör kontrollera djurhållning som bedrivs enligt TNR-metoden och i varje enskilt fall bedöma om djurskyddslagstiftningen uppfylls och att en djurskyddsmässigt acceptabel nivå upprätthålls.

Det kan ifrågasättas om katter i ett TNR-projekt kan anses som hållna enligt djurskyddslagen eftersom syftet med åtgärderna och hanteringen av katterna skiljer sig från vad som normalt avses med djurhållning. Regeringen har dock anförts att djur som fångas in och överlämnas till djurhälso-personal för att genomgå operativa ingrepp, t.ex. kastreras eller steriliseras eller ges vård och behandling i övrigt, måste anses som hållna. Den som fångar in katten blir då också ansvarig för att se till att också djurskyddslagens övriga regler, t.ex.

¹³⁵ Se beskrivning av metoden i SOU 2011:75.

¹³⁶ Prop. 2017/18:147, s. 47, 59 ff. och 115.

lagens krav på tillräcklig tillsyn samt tillgång till foder och vatten, fortsättningsvis följs även om katten på nytt släpps ut.¹³⁷ Min uppfattning är att i vart fall denna mer omfattande hantering av katterna innebär att personerna som utför arbetet tagit på sig sådant ansvar att de bör betraktas som ägare. De skulle därmed omfattas av de föreslagna kraven på märkning och registrering. Med hänsyn till att det handlar om att avgränsa ägarbegreppet i den föreslagna regleringen är detta dock ytterst en fråga för rättstillämpningen.

6.5 Jordbruksverket ska föra ett register över alla hundar och katter samt deras ägare

Förslag: Statens jordbruksverk ska föra ett för landet centralt register över hund- och kattägare (hund- och kattregistret).

Hund- och kattregistret får användas för att fastställa vem som äger djuret. Bestämmelserna ska gälla hundar och katter som stadigvarande finns i Sverige.

Tullverket, Jordbruksverket, länsstyrelser, Polismyndigheten och de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska ha direktåtkomst till registret.

Jordbruksverket ska vara personuppgiftsansvarigt för behandlingen av personuppgifter i hund- och kattregistret. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket får besluta att överlåta driften av registret till en annan myndighet eller till en organisation.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för kattägaren att betala en avgift för registreringen och för utrustning för att läsa av märkningen,

4. beräkningen av avgiften.

Förordningen om tillsyn över hundar och katter ska innehålla mer detaljerade bestämmelser om hund- och kattregistret.

¹³⁷ Prop. 2017/18:147, s. 59.

Sekretess ska gälla för uppgifter i hund- och kattregistret för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs.

6.5.1 Ett centralt hund- och kattregister

Jag föreslår att bestämmelserna i tillsynslagen om hundregistret och om Jordbruksverkets ansvar för registret ändras på så sätt att registret också ska omfatta katter och deras ägare. Registret bör därför byta namn till hund- och kattregistret. Registreringsskyldigheten ska gälla katter som stadigvarande finns i Sverige. Motsvarande regler gäller för hundar i det nuvarande hundregistret. Från lagens tillämpningsområde bör således göras undantag för katter som tillfälligt vistas här, t.ex. för utställnings- eller tävlingsändamål. Det bör som utgångspunkt åligga ägaren eller den som handhar djuret att vid tveksamhet i detta avseende visa att katten endast tillfälligtvis vistas i landet.¹³⁸

Hund- och kattregistret ska få användas för att fastställa vem som äger djuret. Motsvarande bestämmelser som idag gäller för registrering av hundägare ska alltså gälla även kattägare (se även avsnitt 6.4.6).

Jag har övervägt alternativ till att registrering av kattägare ska göras hos Jordbruksverket. SVERAK har under flera års tid byggt upp ett register över katter och deras ägare. Registret innehåller 320 000 katter. Förbundet samarbetar med bl.a. veterinärer för att öka andelen märkta och registrerade katter. SVERAK har föreslagit att obligatorisk registrering av kattägare skulle kunna göras i deras befintliga register. Organisationen har också gjort en uppskattning av kostnader och finansiering av en sådan lösning. Beräkningen framstår som rimlig och den totala kostnaden är något lägre än den Jordbruksverket beräknat. Även i DjurID, som drivs av Svenska kennelklubben, finns ett stort antal katter registrerade.

För de kattägare som redan har registrerat sin katt finns det fördelar med att göra om ett befintligt register till det obligatoriska register jag föreslår. SVERAK har presenterat en realistisk modell för hur det skulle kunna gå till. De har också en fungerande modell

¹³⁸ Prop. 2006/07:126, s. 64.

för hur information om registret ska nå ut till kattägarna genom samarbete med veterinärer. Det går dock inte att bortse från att en relativt liten andel av katterna är registrerade i befintliga register.

Min bedömning är ändå att registrering av kattägare bör göras hos Jordbruksverket. Skälen för den lösningen väger enligt min uppfattning tyngre än de som talar för att använda ett befintligt register. Hos Jordbruksverket finns redan ett register över hundägare som jag föreslår ska göras om till ett hund- och kattregister. Enligt min uppfattning har det ett egenvärde att registrering av katter och hundar kan göras i samma register, med angivande av likartade uppgifter och på likartat sätt (webbregistrering och blanketter m.m.). Av inhämtade uppgifter framgår att det inte är helt ovanligt att hushåll äger både katt och hund. Förutsättningarna för åtkomst till uppgifter om kattägare blir desamma som för hundägare. Vidare kräver en sådan lösning inga särskilda överväganden när det gäller rätten att ta del av allmänna handlingar eller bevarande av sådana handlingar. Jag förordar mot denna bakgrund att registret över katt- och hundägare förs av Jordbruksverket.

Tullverket, Jordbruksverket, länsstyrelser, Polismyndigheten och de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska få ha direktåtkomst till registret. Tullverket kan ha behov av att kontrollera vem som är ägare till en hund eller katt som någon har för avsikt att föra ut ur eller in i landet. Jordbruksverket och länsstyrelserna behöver åtkomst till registret främst för att kunna fullgöra sin kontrollskyldighet enligt djurskyddslagstiftningen. Polismyndigheten har behov av tillgång till registret inte bara på grund av uppgifter enligt denna lag utan även i andra sammanhang, t.ex. vid efterforskning av ägare enligt hittegodslagen.¹³⁹ Kommuner kan också ha ett ansvar för att hantera hemlösa katter och andra djur. I egenskap av fastighetsägare har kommunerna en möjlighet att, med stöd av 21 § tillsynslagen, initiera avlivningar av övergivna och förvildade katter. Katter och andra djur kan också bli kommunens ansvar om de utgör ett miljö- eller hälsoproblem. Kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet behöver därför ha tillgång till uppgifter ur registret.¹⁴⁰ Samma regler för direktåtkomst som gäller

¹³⁹ Prop. 2006/07:126, s. 27 och 64.

¹⁴⁰ Prop. 2017/18:147, s. 46.

för hundregistret idag ska alltså gälla för det gemensamma katt- och hundregistret.

Jag föreslår också att förordningen om tillsyn över hundar ska byta namn och ändras så att den reglerar det nya registret som också omfattar kattägare. De uppgifter som får finnas i registret ska motsvara de uppgifter som får finnas i hundregistret idag. Det innebär uppgifter om hund- eller kattägarens namn, person-, samordnings- eller organisationsnummer och kontaktuppgifter, uppgifter om djurets identitet och märkning, samt namn och kontaktuppgifter på den som utfört märkningen.

Sekretess gäller idag för uppgifter i hundregistret för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs. Detta regleras i 22 kap. 1 § första stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Jag föreslår att samma sekretessbestämmelse ska gälla även sedan registret har omvandlats till ett hund- och kattregister.

6.5.2 Integritetsanalys

Närmare 20 % av alla hushåll har katt och ungefär 15 % har hund. År 2012 hade 167 000 hushåll både hund och katt.¹⁴¹ Sex av tio katter är id-märkta och nästan hälften av de märkta katterna är ägarregistrerade på frivillig väg.¹⁴² De hushåll som har både hund och katt är redan registrerade i det centrala hundregistret och vissa kattägare har frivilligt låtit registrera sig i något befintligt register för kattägare. En utvidgning av det befintliga registret så att det utöver hundägare också skulle omfatta samtliga kattägare skulle således leda till en ganska omfattande ytterligare registrering av enskilda.

Var och en är enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, förkortad RF, gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det görs utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Denna grundläggande rättighet får enligt 2 kap. 20 § RF begränsas genom lag under vissa villkor. En sådan begränsning

¹⁴¹ Novus undersökning från år 2017 på uppdrag av Agria djurförsäkringar, Svenska kennelklubben och Royal Canin.

¹⁴² Manimalisrapporten 2017.

får enligt 2 kap. 21 § RF göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Vid bedömningen av hur ingripande intrånget i den personliga integriteten kan anses vara i samband med insamling, lagring och bearbetning eller utlämnande av uppgifter om enskildas personliga förhållanden är det enligt förarbetena till denna bestämmelse i regeringsformen naturligt att stor vikt läggs vid uppgifternas karaktär. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande måste det allmännas hantering av uppgifterna normalt anses vara. Även hantering av ett litet fåtal uppgifter kan med andra ord innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten om uppgifterna är av mycket känslig karaktär. Vid bedömningen av intrångets karaktär är det också naturligt att stor vikt läggs vid ändamålet med behandlingen. En hantering som syftar till att utreda brott kan således normalt anses vara mer känslig än t.ex. en hantering som uteslutande görs för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen. Därutöver kan givetvis mängden uppgifter vara en betydelsefull faktor i sammanhanget.¹⁴³

De uppgifter som jag föreslår ska registreras om varje kattägare i hund- och kattregistret är varken känsliga eller närgångna för den enskilda. Även om registret kommer att omfatta många enskilda bedömer jag att intrånget i den personliga integriteten inte kan anses betydande i den mening som avses i 2 kap. 6 § RF. Regeringsformens bestämmelse innebär därmed inget hinder mot att utvidga hundregistret till att också gälla för katter och deras ägare.

Registret kommer att innefatta i och för sig relativt harmlösa uppgifter, men om en stor del av befolkningen. Jag föreslår därför att registret ska regleras i lag.

¹⁴³ Regeringens proposition *En reformerad grundlag* (prop. 2009/10:80), s. 182 ff.

6.5.3 Proportionalitetsbedömning

Författningsförslagen syftar till att minska problemet med hemlösa katter. Bland myndigheter och organisationer som arbetar med frågor om katter råder det en enighet om att grunden till problemet med övergivna och förvildade katter är att katten har låg status som sällskapsdjur.¹⁴⁴ Genom ett generellt krav på att alla katter ska vara märkta och registrerade ställs krav på alla kattägare att ta ansvar för sina djur. Om katter är märkta och registrerade kommer det att bli lättare att skilja ägda djur från hemlösa. Jag bedömer att antalet hemlösa katter kommer att minska på sikt och därmed också djurens lidande samt de ansvariga myndigheternas och frivilligorganisationernas kostnader.

Det skulle kunna diskuteras om kravet på registrering av Sveriges samtliga katter och kattägare står i rimlig proportion till problemet. Under min utredning har det dock framkommit att det råder enighet bland ansvariga myndigheter och engagerade frivilligorganisationer om att detta är ett nödvändigt steg på vägen för att komma tillrätta med problemet. Detta framkommer också av remissvaren på utredningen om ny djurskyddslag. En majoritet av de remissinstanser som har kommenterat förslagen om märkning och registrering av katter i utredningen är positiva eller mycket positiva till de nya kraven.¹⁴⁵

Motsvarande krav på märkning och registrering finns redan när det gäller hundar. Eftersom katter är det enda husdjur som i hela landet får röra sig helt fritt utomhus, är behovet av att kunna identifiera ägaren till och med större än vad fallet är när det gäller hundar.

Djurskyddslagen innehåller ett uttrycklig och straffstadgat förbud mot att överge djur. Syftet med 2018-års djurskyddslag är att säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälstånd och respekt för djur. För att djurskyddslagens intentioner ska kunna uppfyllas måste ansvaret för kattarnas välfärd stärkas och tydliggöras. Katten är ett sällskapsdjur av tamdjursart. Sådana djur får inte överges. En katt måste därför ha en ägare, en ansvarig hållare (se avsnitt 6.4.3 om ägarbegreppet). Det är inte förenligt med djurskyddslagen att det finns hemlösa katter. Det är därför inte

¹⁴⁴ Prop. 2017/18:147, s. 44.

¹⁴⁵ Prop. 2017/18:147, s. 171.

acceptabelt att det finns kolonier av övergivna, bortsprungna och förvildade katter. Om djurskyddslagens intentioner ska kunna uppfyllas bör lagstiftaren genomföra åtgärder mot detta problem.

Det finns således stora fördelar förenade med en obligatorisk registrering. Åtgärden att registrera samtliga kattägare står enligt min mening därmed i proportion till fördelarna såväl ut djurskydds- som tillsynssynpunkt. Genom regleringen av vilka uppgifter registret får innehålla och den sekretess som föreslås gälla, blir påverkan på de enskilda kattägarna också begränsad.

6.5.4 Förenlighet med dataskyddsförordningen

Inför att EU:s dataskyddsförordning¹⁴⁶ började tillämpas den 25 maj 2018 gjordes anpassningar till denna förordning av lagstiftning inom Näringsdepartementets verksamhetsområde. I detta arbete ingick anpassningar av tillsynslagen.¹⁴⁷

I förarbetena till anpassningarna av tillsynslagen och andra lagar inom Näringsdepartementets ansvarsområde anförde regeringen bl.a. följande. Statliga myndigheter utför generellt uppgifter av allmänt intresse. Myndigheternas verksamhet och uppdrag är enligt regeringen reglerade på ett sådant sätt att dataskyddsförordningens krav på att grunden för behandlingen ska vara fastställd i nationell rätt är uppfyllt. Bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning om att den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter i vissa fall ska vara fastställd i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt kräver inga ändringar i lagstiftningen inom Näringsdepartementets ansvarsområden.¹⁴⁸

Jordbruksverkets uppgift att föra ett hund- och kattregister i syfte att kunna identifiera djurägarna är en uppgift av allmänt intresse som är reglerad i nationell lagstiftning. Registret får inte innehålla några känsliga personuppgifter, men ska innehålla personnummer eller annat nationellt identifikationsnummer. Personnummer och samordningsnummer får enligt 10 §

¹⁴⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

¹⁴⁷ Regeringens proposition EU:s dataskyddsförordning och lagstiftningen inom Näringsdepartementets ansvarsområden, prop. 2017/18:122, s. 56.

¹⁴⁸ Prop. 2017/18:122, s. 25 ff.

dataskyddslagen¹⁴⁹ behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Jag bedömer att en avvägning av behovet av behandling av personnummer eller samordningsnummer gjordes redan vid införandet av hundregistret. Den avvägningen överensstämmer med de överväganden som ska göras vid behandling av personnummer enligt dataskyddslagen. Eftersom bestämmelserna var förenliga med regleringen i personuppgiftslagen, är de också förenliga med bestämmelsen i dataskyddslagen och därmed även artikel 87 i dataskyddsförordningen. Några ändringar av vilka uppgifter hundregistret får innehålla bedömdes inte heller vara nödvändiga i samband med den översyn som gjordes inför att dataskyddsförordningen började gälla.

Dataskyddsförordningen innehåller inte några särskilda bestämmelser om sättet för att få lämna ut personuppgifter. För att ett utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling, genom annat elektroniskt utlämnande eller genom direktåtkomst ska vara förenligt med dataskyddsförordningen krävs, som för all personuppgiftsbehandling, att kraven i artikel 5 och 6 i dataskyddsförordningen är uppfyllda. I de fall utlämnandet avser känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelse, måste det även uppfylla kraven i artikel 9 och 10. De allmänna bestämmelserna om grundläggande krav på säkerhet vid behandling innebär att den personuppgiftsansvarige måste vidta åtgärder för behandlingen ska vara tillåten. Bestämmelserna om direktåtkomst till hund- och kattregistret är enligt min mening förenliga med dataskyddsförordningen.¹⁵⁰

Min bedömning är att förslaget att ändra tillsynslagen och dess förordning så att hundregistret istället ska bli ett hund- och kattregister inte föranleder några andra anpassningar till dataskyddsförordningen utöver de som redan har genomförts i samband med den tidigare översynen av tillsynslagen.

Bestämmelserna i tillsynslagen och i tillsynsförordningen kompletterar dataskyddsförordningen. Dataskyddsförordningen innehåller en mängd bestämmelser om hur personuppgifter får

¹⁴⁹ Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

¹⁵⁰ *En anpassning till dataskyddsförordningen av dataskyddsbestämmelser inom Näringsdepartementets verksamhetsområde* (Ds 2017:28) s. 125 ff.

behandlas, om säkerhets- och skyddsåtgärder vid personuppgiftsbehandling och om den registrerades rättigheter m.m. Dessa bestämmelser är det Jordbruksverkets ansvar att tillämpa vid sin hantering av personuppgifter i hund- och kattregistret.

6.6 Skyldigheten att märka och registrera ska inte vara straffsanktionerad

Förslag: Länsstyrelsen får meddela de förelägganden som behövs för att bestämmelserna om märkning och registrering av katter ska följas.

Bedömning: Bestämmelserna ska inte vara straffsanktionerade.

Enligt tillsynslagen får länsstyrelsen meddela de förelägganden som behövs för att bestämmelserna om märkning och registrering av hundar ska följas. Sådana förelägganden får förenas med vite. Däremot är kraven på märkning och registrering av hundar inte straffsanktionerade.

Jag har föreslagit att även katter ska märkas och registreras. De föreslagna åtgärderna syftar till att uppfylla djurskyddslagens intentioner. Det är självfallet viktigt att dessa bestämmelser kommer att följas. Av detta följer dock inte med automatik att det är rimligt att överträdelser av bestämmelserna ska beläggas med straff. Kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet.¹⁵¹ Överträdelser av de föreslagna bestämmelserna kan mot den bakgrunden inte anses vara av den arten som motiverar en kriminalisering.

Ett alternativ till föreläggande och viten skulle kunna vara att låta konsekvensen av att inte märka och registrera sin katt bli en sanktionsavgift. Det har framförts till mig att sanktionsavgifter skulle vara ett mera effektivt sätt att få genomslag för reglerna om märkning och registrering än förelägganden och viten. Konsekvenserna av att inte låta märka sin hund skulle i så fall också

¹⁵¹ Regeringens proposition *Ett effektivare brottmålsförfarande* (prop. 1994/95:23), bet. 1994/95:juU2, rskr. 1994/95:40.

behöva ändras. En sådan eventuell ändring av tillsynslagen omfattas dock inte av mitt uppdrag.¹⁵²

Motsvarande möjligheter till föreläggande och viten som gäller för den som inte låter märka och registrera sin hund ska således gälla. Länsstyrelserna ska genom kontrollåtgärder se till att bestämmelserna följs. Jag föreslår att länsstyrelserna ska ha möjlighet att utfärda de förelägganden som behövs för att förmå en kattägare att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Föreläggandena ska få förenas med vite. Den som är under femton år får enligt 10 § tillsynslagen inte meddelas förelägganden om märkning och registrering.

6.7 Informationsinsatser till allmänheten

Förslag: Regeringen bör ge Jordbruksverket i uppdrag att utforma lämpliga informationsinsatser om kraven på märkning, och registrering, såväl i samband med att reglerna ska börja gälla som fortlöpande.

De förslag som jag lämnar syftar till att öka kattägarnas ansvarstagande och på så sätt höja katternas status. Min övertygelse är att genom förbättrad katthållning kommer katternas välbefinnande att öka och på sikt kommer detta också att leda till att antalet hemlösa katter minskar.

För att de förstärkta kraven på kattägarna ska få genomslag måste allmänheten få information om vilka regler som kommer att gälla och om syftet med de nya bestämmelserna. Genom att höja kunskapsnivån om vilka behov en katt har, vad det innebär i form av åtagande för en kattägare och om djurskyddslagstiftningens krav skapas större förutsättningar för följsamhet till de nya reglerna.

SVERAK är en central organisation för anslutna kattklubbar i Sverige som driver ett id-register för frivillig registrering av katter.

¹⁵² Frågan om sanktionsavgifter inom djurskyddsområdet har bl.a. behandlats i Sanktionsavgiftsutredningens betänkande *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd* (SOU 2006:58) och i betänkandet *Ny djurskyddslag* (SOU 2011:75). I departementspromemorian *Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan mm* (Ds 2017:5) gjordes en översyn över vissa frågor om straffskalan och sanktionsavgifter på områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd. För närvarande pågår en utredning om proportionerliga och effektiva sanktioner vid brott mot djur (dir. 2018:94).

Organisationen arbetar aktivt för att alla katter ska märkas och registreras. I syfte att åstadkomma detta har organisationen ett samarbete med ett stort antal veterinärer. Veterinärerna utför märkningsingreppet, men är också behjälpliga genom att informera om märkning och registrering samt med att fylla i blanketten för registrering av katten. SVERAK bidrar med informationsmaterial och blanketter som veterinärerna kan använda.¹⁵³

Jag bedömer att det utöver en informationskampanj i samband med att de föreslagna bestämmelserna träder ikraft också kommer att behövas fortlöpande information till kattägare om skyldigheten att märka och registrera. I och för sig skulle man på goda grunder kunna hävda att medborgarna har ansvar för att känna till vilka lagreglerade skyldigheter de har, t.ex. som kattägare. För att få genomslag för reglerna på längre sikt kan det dock vara motiverat med en kontinuerlig informations- och stödinsats. Därigenom ökar, enligt min bedömning, möjligheten att komma närmare målet att höja kattens status och minska antalet hemlösa katter. Det är självklart Jordbruksverkets ansvar att utforma de informations- och stödinsatser som behövs. Ett uppslag skulle kunna vara att snegla på det samarbete med veterinärer som SVERAK har för att få ut sådan löpande information. Även ett samarbete mellan Jordbruksverket och frivilligorganisationerna skulle kunna vara ett sätt att nå kattägarna. Detta skulle enligt min bedömning innebära att Jordbruksverket får något högre löpande kostnader för förslaget än vad myndigheten uppgivit, se vidare avsnitt 7.8.

Jag anser att regeringen bör ge Jordbruksverket i uppdrag att utforma och genomföra lämpliga informationsinsatser på både kort och lång sikt.

6.8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: De nya bestämmelserna med krav på märkning, och registrering ska börja gälla den 1 januari 2021. Ändringarna i offentlighets- och sekretessförordningen ska träda i kraft samtidigt.

¹⁵³ Webbsida 20 mars 2019, <https://www.sverak.se/id-register/veterinarer-i-id-samarbete/>

De nya reglerna ska inte tillämpas på katter som är födda före den 1 januari 2011.

Jag föreslår att de nya bestämmelserna ska börja gälla den 1 januari 2021.

Olika metoder för märkning innebär vissa fysiska påfrestningar på ett djur. De är generellt av lindrig art och de positiva effekterna för ett friskt djurs välfärd är större än de negativa. Jag anser dock att det inte är motiverat att utsätta äldre katter för dessa ingrepp. Jag föreslår därför att de nya kraven inte ska tillämpas på katter som är 10 år eller äldre när de nya bestämmelserna träder ikraft.¹⁵⁴ Min bedömning är att det inte behövs några ytterligare övergångsbestämmelser.

¹⁵⁴ Vi räknar med att en katt är senior mellan 10 och 12 år, från 15 år räknas de som äldre, säger Lotta Möller, smådjursveterinär på Agria Djurförsäkring och specialist i hundens och kattens sjukdomar. Uttalande på djurförsäkringsbolaget Agrias webbplats. www.agria.se.

7 Konsekvensanalys

7.1 Sammanfattning

Mitt uppdrag har varit att överväga och lämna förslag till hur ett system för obligatorisk märkning och registrering av katter kan utformas. I uppdraget ingår att identifiera och analysera såväl ekonomiska som andra konsekvenser av att införa sådana krav. Analysen ska göras utifrån såväl ett djurskydds- och djurägarperspektiv som ett myndighets- och statligt perspektiv.

Min konsekvensanalys visar att det enbart är kattägarna (såväl vanliga hushåll som jordbruksföretag) och Jordbruksverket som kommer att drabbas av ökade kostnader på grund av mina förslag om obligatorisk märkning och registrering av katter. När det gäller kattägarna är kostnaderna överkomliga för de flesta som har tagit på sig ansvaret för en katt. Vissa kattägare (60 %) har redan frivilligt tagit på sig kostnaden för att låta märka sin katt. De önskade effekterna på djurhållningen av att katter är märkta och registrerade är därtill positiva även för kattägarna, som t.ex. kommer att få det lättare att återfå bortsprungna djur eller få besked om att deras djur blivit påkört eller skadat på något annat sätt.

Jordbruksverket kommer initialt att få ökade kostnader eftersom hundregistret måste omvandlas till ett hund- och kattregister. Denna omvandling utgör en engångskostnad. De löpande kostnaderna för registret ska vara självfinansierade genom avgifter. Myndigheten kommer också att behöva satsa resurser på att informera om de nya reglerna. Min bedömning är att myndigheten måste satsa resurser på att informera kattägarna både initialt och fortlöpande. Detta kommer alltså att innebära en viss ökning av statens utgifter.

När det gäller konsekvenser för länsstyrelserna och Polismyndigheten har jag bedömt att dessa myndigheter kommer att få minskade kostnader. På sikt kan det innebära att statens utgifter

för hanteringen av hemlösa katter totalt sett kommer att minska – även med beaktande av de ökade kostnaderna för Jordbruksverket.

Om något system för märkning och registrering inte införs kommer problemet med hemlösa katter och den resurskrävande handläggning som det för med sig att bestå. Statsmakterna avstår i så fall från att med konkreta åtgärder understryka att det innebär ett ansvar att vara kattägare. Det kommer fortsatt att vara svårt att komma åt djurägare som inte tar sitt ansvar för djurets välbefinnande eller som överger det. De kattägare som inte frivilligt märker och registrerar sin katt slipper den mindre kostnad som ett obligatorium hade medfört.

Jag anser sammantaget att de ekonomiska konsekvenserna av mina förslag till ett system för märkning och registrering är måttliga och står i proportion till de positiva effekterna som förslagen kommer att få för katterna, deras ägare, för omgivningen, för frivilligorganisationer och för handläggande myndigheter.

Märkning och registrering av katter kommer inte att lösa alla problem som finns när det gäller hemlösa katter. Det kommer dock att skapa ett system för ordning och reda som underlättar myndigheternas och civilsamhällets insatser. De ökade kraven på kattägarna kommer också att höja katternas status som husdjur, vilket i sig utgör en viktig åtgärd för att lösa problemet på sikt. Jordbruksverket har tagit fram ett förslag på föreskrifter med krav på att kattägarna ska ha kontroll över sina katters fortplantning (avsnitt 3.6.3.). Jag bedömer att mina förslag tillsammans med Jordbruksverkets utgör nödvändiga insatser för att komma tillrätta med problemet med hemlösa katter.

Konsekvensanalysen sammanfattad i tabellformat

Fördelar	Nackdelar
Kattens status höjs.	
Bättre djurskydd.	
Antalet hemlösa katter minskar.	
Snabbare ökning av antalet märkta och registrerade katter.	
Högre andel registrerade katter leder till att färre katter uppfattas som hemlösa.	Risken att en omärkt "ägd" katt uppfattas som hemlös kan öka.
Effektivare handläggning av ärenden om omhändertagande av katter hos länsstyrelserna. Minskad tidsåtgång. Lägre kostnad.	
Effektivare handläggning hos polisen. Färre katter blir ett ärende. Förkortad handläggningstid av kattärenden. Lägre kostnad.	
Bättre möjlighet att kontrollera att förbudet i djurskyddslagen mot att överge djur efterlevs beträffande katter.	
Djurhemmens hantering effektiviseras om de snabbt kan avgöra att en katt är ägd. Djurhemmets resurser kan användas till de katter som behöver det mest.	
	Omfattande registrering av uppgifter om enskilda.
Uppgifter om enskilda görs tillgängliga för flera myndigheter.	Uppgifter om enskilda görs åtkomliga för flera myndigheter.
	Engångskostnad hos Jordbruksverket för utveckling av hundregistret till ett katt- och hundregister. 600 000 kr.
	Initialt högre kostnad än vad avgiften täcker för Jordbruksverkets drift av registret (p.g.a. många nyregistreringar).
	Kostnad hos Jordbruksverket för informationskampanj om den nya skyldigheten. 500 000 kr.
	Kostnad för Jordbruksverket för löpande information om skyldigheten att märka/registrera (om det inte kan täckas av avgiften).

Ökat ansvarstagande för kattägaren (statushöjande).	Viss kostnad och visst besvär för kattägaren. Registreringsavgift 80 kr och kostnad för märkning 200–700 kr.
Kattägarens möjlighet att få tillbaka sin katt om den försvunnit ökar om katten är märkt och registrerad.	
Något fler uppdrag för veterinärer.	
Djurhemmet kan få tillbaka en katt om den kommer bort eller om den nya ägaren inte registrerar sig.	Viss ökad kostnad för djurhemmet. Registrering 80 kr. (Djurhem märker redan idag katterna).
	De som inte tar ansvar för sin katt kommer inte att följa reglerna.

Konsekvenserna av att inte införa något system för märkning och registrering i tabellformat

Fördelar	Nackdelar
Överflödlig reglering undviks. Andelen märkta katter ökar redan.	Av de märkta katterna är endast hälften registrerade, dvs. kanske totalt 30 procent av alla katter.
	Sannolikt långsammare ökning av andelen märkta och framför allt registrerade katter.
	Om antalet märkta och registrerade katter inte ökar blir det svårt att övervaka djurskyddslagens förbud mot att överge djur beträffande katter.
	Om andelen märkta och registrerade katter inte ökar eller endast ökar i liten utsträckning, förblir det svårt för myndigheterna (länsstyrelserna, Polismyndigheten, kommunerna) att hantera ärenden med hemlösa katter. Detsamma gäller frivilligorganisationernas hantering av hemlösa katter.
	Länsstyrelsernas och Polismyndighetens kostnader för ärenden rörande katter minskar inte.

Inga kostnader för att göra om hundregister till ett hund- och kattregister.	
Ingen kostnad för information om registret (initialt och fortlöpande).	Informationen om vikten av att märka och registrera katten är beroende av enskilda aktörer (frivilligorganisationer, veterinärer, försäkringsbolag, uppfödare etc.).
Ingen omfattande tvingande registrering av befolkningen.	
Respekten för lagregler upprätthålls, eftersom endast de redan skötsamma kattägarna skulle följt en lagregel om märkning och registrering.	De skötsamma men "lata" kattägarna får inget incitament att ta tag i märkning och registrering.
	En höjning av kattens status blir beroende av "privata" initiativ (enskilda kattägare märker, registrerar, försäkrar, ger veterinärvård).
Ingen kostnad för kattägaren (om ägaren inte själv vill).	

7.2 Vilka berörs av mina förslag?

Förslagen som lämnas i denna promemoria berör katterna och deras ägare. De berör också i hög grad de myndigheter som handlägger ärenden om hemlösa eller bortsprungna katter, dvs länsstyrelserna och Polismyndigheten. Jordbruksverket berörs eftersom det enligt förslaget ska få ansvar för att göra om hundregistret till ett hund- och kattregister samt driva registret. Även kommunerna, civilsamhället, allmänheten och vilda djur berörs av förslagen.

7.3 Vilka är konsekvenserna?

De önskvärda konsekvenserna av mina förslag till hur en reglering av obligatorisk märkning och registrering av katter ska utformas har beskrivits löpande i samband med att mina utgångspunkter (kap. 5) och förslag (kap. 6) har presenterats i promemorian. Förslagen syftar till att höja kattarnas status och minska antalet hemlösa katter.

I detta kapitel kommer jag att mer specifikt redovisa vilken nytta förslagen har för olika intressenter samt också redogöra för förslagets ekonomiska konsekvenser. Jag kommer också att redogöra för eventuella negativa konsekvenser. I sista avsnittet

kommer jag att beskriva konsekvenserna av att inte föreslå något system för obligatorisk märkning och registrering.

7.4 Konsekvenser för katterna

Katter som inte har någon ägare är utsatta för lidande. För att djurskyddslagens (2018:1192) intentioner ska kunna uppfyllas bör lagstiftaren föreslå ett system som i möjligaste mån kan minska risken att katter hamnar i den situationen.

Syftet med att införa obligatoriska krav på märkning och registrering är att höja katternas status. Jag anser att strängare krav på kattägare kommer att tydliggöra att det innefattar vissa skyldigheter att äga en katt. Detta kommer att på sikt höja katternas status som husdjur. Varje katt ska ha rätt till en registrerad ägare. På så sätt blir djurskyddslagens förbud mot att överge djur verkningsfullt också för katter. Upphittade katter som är märkta och registrerade kan enkelt återlämnas till sina ägare. En ägare kan snabbt få besked om katten blivit påkörd eller skadad på något annat sätt. Om en upphittad katt inte är märkt kan den tas om hand av ett katthem, som kan ge den ett nytt hem. Vid den hanteringen kommer katthemmet att låta märka katten och se till att den nya ägaren registrerar sitt ägarskap. Katthemmen kommer sannolikt också se till att katten blir kastrerad om detta inte redan har gjorts.

Om kravet på obligatorisk märkning och registrering av katter införs kommer omärkta katter som trots det har en ägare att löpa en viss risk att bli felaktigt bedömda som hemlösa, i de fall de fångas in och det inte finns något som tyder på att katten har en ägare. Den risken finns förvisso redan idag, eftersom det är svårt att veta om en upphittad katt har en ägare eller inte.¹⁵⁵ Regeringen har avseende risken för felaktiga omhändertagande av djur utan känd ägare uttalat att om det finns anledning att tro att djuret kan ha rymt eller på annat sätt oavsiktligt kommit ur sin ägares besittning bör länsstyrelsen i första hand göra rimliga ansträngningar att ta reda på vem ägaren är så att djuret kan återlämnas till honom eller henne, innan ett beslut om omhändertagande fattas. Om det inte är praktiskt möjligt att göra en sådan undersökning innan beslutet om omhändertagande bör den i stället göras efter omhändertagandet och innan

¹⁵⁵ Se t.ex. Göta hovrätts dom den 19 november 2018 i mål nr B 1436–18.

länsstyrelsen beslutar om att överlåta eller avliva djuret. För det fall ägaren då hittas och det visar sig att djuret har det bra hos ägaren, kan länsstyrelsen ompröva sitt tidigare beslut utifrån de nya omständigheter som framkommit och upphäva omhändertagandet.¹⁵⁶

Jag anser att den handläggning som regeringen beskriver kommer att vara lämplig även efter det att ett system för obligatorisk märkning och registrering har införts. I takt med att fler katter är ägarregistrerade kommer det att bli färre fall där det är svårt att bedöma om en katt har en ägare eller inte. Risken för att en katt felaktigt blir bedömd som hemlös kommer därmed att minska.

7.5 Konsekvenser för kattägarna

7.5.1 Allmänna konsekvenser

Klart formulerade krav på vilket åtagande det innebär att skaffa katt gör det tydligare för potentiella kattägare vad ett beslut om att skaffa katt kommer att innebära. Det är en fördel att redan innan ett sådant beslut få insikt om vissa av de kostnader det kommer att föra med sig. Jag bedömer att det är en fördel för kattens status som husdjur att tydliggöra att det kommer att innebära ett ansvar och ett visst besvär att skaffa detta husdjur.

En fördel för kattägaren är att det blir mycket lättare att få tillbaka en märkt och registrerad katt som har sprungit bort. En annan fördel är att det blir lättare för kattägaren att få besked om vad som har hänt katten om den skadar sig, t.ex. om den blir överkörd av en bil.

För kattägare som inte är beredda att följa de nya kraven kommer det tvärtom att finnas en viss risk för att en handläggande myndighet som omhändertar en sådan katt, kommer att betrakta katten som hemlös. Om det inte finns något som tyder på att katten har en ägare kan den rätte ägaren i värsta fall bli av med sin katt (se avsnitt 7.4 ovan). Den risken är dock inte en direkt följd av förslaget om obligatorisk märkning och registrering, eftersom det redan idag kan vara så att en omhändertagen omärkt katt har en ägare.

¹⁵⁶ Regeringens proposition *Ny djurskyddslag* (prop. 2017/18:147) s. 235.

7.5.2 Ekonomiska konsekvenser

Jordbruksverket har beräknat vad registrering av katter kan komma att kosta för kattägarna. Enligt myndighetens uppskattning kommer det att kosta ungefär 80 kr att registrera en katt i hund- och kattregistret.

Jag har inhämtat att det kostar ca 200 - 700 kr att låta märka en katt. För en kattägare vars katt inte redan är märkt och registrerad kommer kostnaderna på grund av mina förslag som mest att uppgå till cirka 800 kr per katt.

En konsekvens av att det kommer att bli dyrare att äga en katt är att det kan innebära att inte alla har råd att skaffa katt. Jag bedömer dock att det är en konsekvens av djurskyddslagstiftningen att endast de som har råd att uppfylla kraven på god djurhållning ska äga djur.

En annan följd av mina förslag är att också de som håller ladugårdskatter måste ta ett mer aktivt ägaransvar än vad vissa kanske gör i dagsläget. Dock har hållare av ladugårdskatter redan på grund av kraven på djurhållning i djurskyddslagen ett sådant ansvar. Mina förslag innebär således enbart ett förtydligande av vad detta ansvar innebär i praktiken (se avsnitt 5.6). Märkning och registrering av de katter som finns på en gård kommer enligt min mening inte att innebära någon större kostnadsökning för ett jordbruksföretag.

7.5.3 Konsekvenser för kattägarnas personliga integritet

I Sverige finns ungefär 880 000 hundar och 1 443 000 katter. I närmare en femtedel av hushållen finns minst en katt och ungefär 15 % av hushållen har hund. Hundar och deras ägare ska enligt lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter (tillsynslagen) registreras i hundregistret. Jag har föreslagit att även katter och deras ägare ska registreras i ett motsvarande register. Förslaget innebär således en omfattande offentlig registrering av uppgifter om enskilda. I avsnitt 6.5.3 diskuterar jag mer utförligt min avvägning mellan intresset av att ha ett register över kattägare och enskildas integritet. Min slutsats är att åtgärden att registrera samtliga kattägare står i proportion till fördelarna såväl ur djurskydds- som effektivitetssynpunkt.

Det nya hund- och kattregistret kommer att omfatta uppgifter om en stor del av befolkningen. Uppgifterna som registreras är dock

inte känsliga i den mening som avses i EU:s dataskyddsförordning.¹⁵⁷ Många kattägare registrerar redan sina katter på frivillig väg. De kattägare som också har hund är redan registrerade i hundregistret.

Reglerna kommer också att tillåta utlämning av uppgifter till ett antal myndigheter genom direktåtkomst, vilket brukar anses öka risken för intrång i den personliga integriteten. Direktåtkomsten får dock enbart avse uppgifter som får lämnas ut ur registret. Det är Tullverket, Jordbruksverket, länsstyrelser, Polismyndigheten och de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet som ska få ha direktåtkomst till registret. Det handlar om att genom direktåtkomst få ta del av uppgifter om vem som är registrerad ägare till en katt.

7.6 Konsekvenser för länsstyrelserna

7.6.1 Allmänna konsekvenser

Länsstyrelserna har anfört att ett obligatoriskt system för märkning och registrering av katter är en önskvärd åtgärd för att underlätta handläggningen av ärenden om omhändertagande av katter.¹⁵⁸ Det skulle underlätta för myndigheterna att kunna fastställa vem som är ägare till katterna och det skulle bli lättare att kunna särskilja de katter som är ägda från de som är ägarlösa. Även om det kommer att ta tid att bygga upp ett användbart ägarregister för katter, så kommer det att göra nytta ur djurskyddssynpunkt. Det blir inte möjligt att på samma sätt som idag skaffa en katt för att sedan överge den. Idag är det enligt länsstyrelserna i princip omöjligt att lagföra den som överger en katt.

Hanteringen av hemlösa katter är tidsödande och besvärlig för länsstyrelserna. Många länsstyrelser har ett stort geografiskt ansvarsområde. Det kan vara praktiskt svårt att bedöma vilka insatser som krävs avseende hemlösa katter och när de är tillräckliga.

¹⁵⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

¹⁵⁸ Se avsnitt 3.4.

Mot denna bakgrund bedömer jag att mitt förslag om märkning och registrering av katter kommer att underlätta länsstyrelsernas handläggning. Det innebär att kostnaderna för hanteringen på sikt bör minska, se vidare avsnitt 7.6.2. En förutsättning för det är dock att skyldigheten att registrera sig och sin katt får genomslag. De positiva konsekvenserna för länsstyrelsens handläggning blir således i viss utsträckning kopplade till Jordbruksverkets arbete med att informera om registret och skyldigheten att registrera sin katt.

Förslaget innebär att en ny arbetsuppgift tillkommer för länsstyrelserna. Enligt tillsynslagen är det länsstyrelserna som genom förelägganden och viten ska se till att hundägare följer reglerna om märkning och registrering av hund. Jag föreslår att detsamma ska gälla för reglerna om märkning och registrering av katt. Länsstyrelsernas ansvar kommer således att utökas till ett nytt djurslag och delvis till en annan grupp av djurägare. Det borde kunna medföra en viss ökning av ärenden om föreläggande och vite enligt tillsynslagen.

7.6.2 Ekonomiska konsekvenser

Länsstyrelserna har från och med den 1 juni 2018 tagit över en del av polisens arbetsuppgifter när det gäller omhändertagande av hemlösa katter. Det är därför inte helt tydligt ännu vilka kostnader länsstyrelserna kommer att få för denna hantering.

Den nationella arbetsgruppen för länsstyrelsernas övertagande av arbetsuppgifter från Polismyndigheten har gjort en nationell sammanställning av kostnaderna för dessa ärenden under perioden 1 juni – 31 december 2018 (se avsnitt 3.4.1).

Enligt denna sammanställning omhändertog länsstyrelserna tillsammans 984 katter, vilket är 33% av det totala antalet djur som omhändertogs under perioden. Personalkostnaden för verkställighet av omhändertagande av djur uppgick till 2 686 334 kr totalt, det vill säga avseende samtliga djurslag. Sådana kostnader kan inte återkrävas av ansvariga djurägare.

Andra kostnader, som t.ex. för anlåtande av djurhem och veterinärer, ska i första hand återkrävas från ansvariga djurägare eller i viss mån täckas av försäljning av djuret. Om det inte finns någon djurägare eller om djurägaren inte betalar uppstår en förlust.

Länsstyrelsernas kostnader för betalning av fakturor till djurhem och veterinärer uppgick under perioden till nästan 8 miljoner kronor, totalt oavsett djurslag.

Länsstyrelserna har till utredningen uppgivit att ett lagkrav på märkning och registrering av katter skulle minska myndigheternas kostnader för omhändertagande av katter.

Jag konstaterar att länsstyrelsernas handläggning av omhändertagande av katter är komplicerad, tidsödande och kostsam. Min bedömning är att mina förslag på sikt kommer att innebära att alltfler katter kommer att vara märkta och registrerade vilket kommer att förenkla länsstyrelsernas handläggning. Jag bedömer också att antalet hemlösa katter med tiden kommer att minska till följd av mina förslag, vilket också kommer att minska länsstyrelsernas kostnader för denna typ av handläggning.

I föregående avsnitt konstaterade jag att mitt förslag innebär att länsstyrelserna får ansvar för att övervaka att kattägare märker och registrerar sina katter. Det framstår som rimligt att det kan komma att aktualiseras om en länsstyrelse i ett ärende om omhändertagande av katter kommer fram till att en katt har en ägare. Ett enskilt ärende om föreläggande att märka och registrera en katt innebär en viss kostnad för länsstyrelsen i form av nedlagd arbetstid och eventuella kostnader för delgivning. Det är dock svårt att särskilja denna begränsade kostnadsökning från de relativt höga kostnader som redan idag finns för länsstyrelsernas hantering av hemlösa katter, jfr avsnitt 3.4.1. Dessa kostnader bedöms i vart fall på sikt kunna minska om förslagen i denna promemoria genomförs.

7.7 Konsekvenser för Polismyndigheten

7.7.1 Allmänna konsekvenser

Polismyndighetens regioner hanterar upphittade katter som gods enligt lagen om hittegod (1938:121) och rättsenhet Stockholm hanterar omhändertagande av katter enligt djurskyddslagen.

Idag är det i princip omöjligt att veta om katten har en ägare eller är övergiven, bortsprungen, förvildad eller aldrig har haft någon ägare. Utredningsarbetet hos polisen skulle förkortas om katter vore

märkta och registrerade eftersom det skulle vara tydligt vem ägaren är, samt dennes kontaktuppgifter. Det skulle t.ex. bli tydligt i den inte helt ovanliga situationen då någon hör av sig om en upphittad katt. Om katten är märkt och registrerad kan Polismyndigheten snabbt ta reda på vem som är ägare och upphittaren kan återlämna katten dit. Ett krav på märkning och registrering skulle förkorta handläggningstiden och förenkla handläggningen, och därmed minska Polismyndighetens kostnader. En förutsättning är dock att katten både är märkt och registrerad.

7.7.2 Ekonomiska konsekvenser

Polismyndigheten har gjort en grov uppskattning av myndighetens kostnader för hanteringen av hittegodskatter.¹⁵⁹ De totala kostnaderna för hantering av dessa ärenden under åren 2015–2018 har beräknats enligt följande. 8 840 (antal katter) x 2 500 (kronor, medelkostnad per katt) = 22,1 miljoner kronor, vilket ger en årlig kostnad för Polismyndigheten om 5,5 miljoner kronor.

Antalet katter som omhändertagits av Polismyndigheten med stöd av djurskyddslagen sedan lagändringen den 1 juni och till och med den 31 december 2018 var 94 st. Det ärende enligt djurskyddslagen som kostat mest omfattade 9 katter och kostade 60 335 kronor och det ärende som kostade minst uppgick till 520 kronor. Fakturerade kostnader på 140 096 kronor avser 49 katter, vilket ger en kostnad på 2 814 kr per omhändertagen katt. Myndigheten uppskattar att ca 3 årsarbetskrafter behövs nationellt för att handlägga alla djur som omhändertas enligt djurskyddslagen (det vill säga inte enbart katter) inklusive fakturering och återkrav. Polismyndigheten uppskattar den totala personalkostnaden för hantering enligt hittegodslagen och djurskyddslagen till omkring 12 116 000 kronor för perioden (eller ca 3 miljoner kronor per år).

Polismyndigheten hanterar en stor mängd hittegodsärenden som gäller upphittade katter. Katten ska i regel förvaras av myndigheten i tre månader innan den tillfaller upphittaren eller staten (4 § hittegodslagen). Bestämmelser som möjliggör kortare förvarandetider finns i 2 § andra stycket hittegodslagen och i 4–6 §§ i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och

¹⁵⁹ Se avsnitt 3.5.1.

hittegoods m.m.¹⁶⁰ Det finns regionala skillnader inom myndigheten i hur dessa bestämmelser tillämpas.

Kravet på obligatorisk märkning och registrering av hundar infördes år 2001. Antalet märkta och registrerade hundar har ökat stadigt sedan lagkraven infördes. År 2005 var 57 % procent av alla hundar registrerade. Enligt Manimalisrapporten från 2017 är mer än nio av tio hundar ägarregistrerade i Svenska kennelklubbens register Djur-ID eller hos Jordbruksverket. Dessa siffror är i och för sig inte direkt jämförbara. Jag bedömer ändå att utveckling avseende följsamheten till kraven på märkning och registrering av katter kommer att motsvara den avseende hundar. Enligt min uppfattning påverkas följsamheten till kraven på märkning och registrering av genomslaget för den informationssatsning som görs avseende kattregistret.

Handläggningen av ärenden om upphittade katter är som framgått förenade med höga kostnader för Polismyndigheten. Jag bedömer att myndighetens handläggning av dessa ärenden och ärendena enligt djurskyddslagen skulle underlättas om katter vore märkta och registrerade. I takt med att följsamheten till lagen ökar kommer också de positiva effekterna av den att öka. Polismyndighetens kostnader för handläggning av kattärenden kommer således att succesivt minska.

7.8 Konsekvenser för Jordbruksverket

7.8.1 Allmänna konsekvenser

Enligt förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk har myndigheten i uppgift att säkerställa ett gott djurskydd. Mina förslag syftar till ett bättre djurskydd och hör därför till de frågor som ingår i Jordbruksverkets ansvarsområde.

Kraven på obligatorisk märkning av hundar finns i tillsynslagen. Det är Jordbruksverket som ansvarar för hundregistret. Förordningen (2007:1249) om tillsyn av hundar (tillsynsförordningen) reglerar bl.a. detaljer om märkning och

¹⁶⁰ Prop. 2006/07:126, s. 57.

registrering, vilka uppgifter registret får innehålla och bemyndiganden till Jordbruksverket.

Jag har föreslagit att Jordbruksverket ska ansvara för att utvidga detta register så att det också omfattar katter och deras ägare. Allmänheten och kattägarna kommer att behöva få information om de nya kraven. Jag har föreslagit att Jordbruksverket ska ansvara för denna informationsinsats.

7.8.2 Ekonomiska konsekvenser

Jordbruksverket har uppgivit att myndigheten räknar med att en systemutveckling av hundregistret så att även katter kan registreras kommer att kosta ungefär 600 000 kr initialt. Detta utgör alltså en engångskostnad.

Myndigheten räknar med att de löpande kostnaderna kommer att uppgå till 4,8 miljoner kronor per år. Av dessa kostnader utgör personalkostnader 3,8 miljoner kronor. Inledningsvis kan det bli högre kostnader beroende på hur många katter som kommer att registreras. Det kan komma att behövas tillfällig förstärkning under denna period.

Jag har föreslagit att kattägarna liksom hundägarna ska vara skyldiga att betala en avgift för registreringen. Registreringskostnaderna ska täckas genom de avgifter som ska tas ut av kattägarna. De löpande kostnaderna för registreringen ska således vara självfinansierade.

En ändamålsenlig informationskampanj om märkning och registrering av katter skulle enligt Jordbruksverket komma att kosta ungefär 500 000 kr. Uppskattningen grundar sig på följande ungefärliga kostnader; utskick av vykort till registrerade i andra kattregister (100 000 kr), annonser i några tidningar (200 000 kr), annonser på Facebook (20 000 kr) och animerad film att använda i olika kanaler (100 000 kr).

Jag bedömer att Jordbruksverket också måste avsätta resurser för löpande information om skyldigheten att låta märka och registrera sin katt (se avsnitt 6.7). Det är svårt att innan registret finns avgöra vad en sådan löpande stöd- och informationsinsats ska innehålla. Det är därmed också svårt att uppskatta vad den kostar. Med hänsyn till kostnaden för den betydligt större informationsinsats som behöver

göras när reglerna införs, gör jag bedömningen att 100 000 kr om året är en rimlig uppskattning.

Jordbruksverket kommer således till följd av mina förslag att få ökade engångsvisa kostnader om 1,1 miljoner kronor för sin verksamhet för att inrätta kattregistret och för att initialt informera om skyldigheten att märka och registrera sin katt. Dessa engångskostnader bör dock hanteras inom ram för Jordbruksverkets anslag. De löpande kostnaderna för myndigheten kan uppskattas till 4,9 miljoner kronor per år. Den absolut största delen av den kostnaden kommer att täckas av avgifterna för registreringen. Initialt kan dock driftskostnaderna bli större, t.ex. för att många registrerar sig samtidigt. För att hålla registreringsavgiften på en lämplig nivå, kommer det kanske inte att vara möjligt att täcka hela den tillfälliga ökningen av driftskostnaderna med avgifter. Om en sådan tillfällig höjning av driftskostnaderna uppstår, bör den dock vara av mindre betydelse och kunna hanteras inom ram för Jordbruksverkets anslag. Detsamma gäller kostnaderna för den löpande informationen till stöd för att kattägare över tid ska märka och registrera sina katter.

7.9 Konsekvenser för övriga

7.9.1 För allmänheten

Katter som driver omkring hemlösa antingen ensamma eller i kolonier kan orsaka problem och uppfattas som störande eller oroande för omgivningen. Sådana katter kan orsaka sanitära och andra olägenheter för omgivningen, t.ex. genom att lämna urin och avföring efter sig eller genom att föra oväsen. En katt kan på eget initiativ välja att flytta in i anslutning till en bostad, vilket kan orsaka praktiska problem för fastighetsägaren eller den som bor i fastigheten.

Jag har tidigare i detta kapitel anfört att myndigheternas handläggning av ärenden som handlar om hemlösa katter kommer att underlättas av de regler jag föreslår. Allt eftersom reglerna får genomslag och allt fler katter är märkta och registrerade kommer det bli lättare att utreda om en katt har en ägare eller inte. Dessa tydligare

regler kommer också att göra det lättare för enskilda att få besked om hur ett problem med oönskade katter i omgivningen ska hanteras. På sikt kommer även antalet hemlösa katter att minska så att färre enskilda kommer att drabbas av sådana problem över huvud taget.

7.9.2 För civilsamhället

Ideella djurskyddsorganisationer som driver katthem och andra omplaceringsverksamheter gör ett omfattande arbete för att ta hand om och hitta nya ägare åt hemlösa katter. Dessa verksamheter tar emot hemlösa katter från polisen, länsstyrelserna och allmänheten.

I november 2018 gjorde försäkringsbolaget Sveland en undersökning av katthemmens situation (se avsnitt 3.10). Det finns ett hundratal katthem i Sverige. Sveland fick svar från hälften av dessa. De katthem som svarade placerade under år 2018 3 610 katter i nya hem. Katthemmen var dock tvungna att avvisa 1 740 katter på grund av i första hand platsbrist. Eftersom undersökningen inte omfattar svar från samtliga katthem är sannolikt såväl antalet placerade som antalet avvisade katter betydligt högre. Innan en katt förmedlas till en ny ägare har katthemmen i regel sett till att katten är vaccinerad, id-märkt och kastrerad.¹⁶¹

Det är svårt att uppskatta katthemmens kostnader för att ta hand om hemlösa katter eftersom de olika katthemmen har olika förutsättningar när det gäller storlek, kostnader, finansiering och organisation. En tung kostnad för katthemmen är veterinärkostnader för oförsäkrade hemlösa katter. De ska oftast märkas, kastreras och vaccineras och behöver inte sällan någon typ av veterinärvård på grund av skador och sjukdomar. I avsnitt 3.9 finns en uppskattning av kostnader för hanteringen av hemlösa katter hos katthem anslutna till SVEKATT. Förbundet uppskattar att snittkostnaden är omkring 9 836 kr per omhändertagen katt. En grov uppskattning är att katterna finns i de anslutna föreningarnas vård under 60 dygn. Utifrån dessa siffror kan kostnaden för katthemmen grovt uppskattas till drygt 160 kr per katt och dygn.

¹⁶¹ Kattstallet i Vällingby t.ex. uppger på sin hemsida att samtliga de katter som de omplaceras till nya hem är kastrerade, veterinärbesiktigade, avmaskade, vaccinerade, försäkrade och id-märkta. <http://www.kattstallet.se/>.

Det finns fler hemlösa katter än platser på katthemmen. Syftet med mina förslag är att minska antalet hemlösa katter. På sikt kommer det att innebära att dessa verksamheter behöver avvisa färre katter på grund av platsbrist. Det borde frigöra resurser för dessa frivilligverksamheter, som i första hand finansieras genom ideellt arbete. Om fler katter är både märkta och registrerade underlättas också katthemmens arbete, eftersom de relativt snabbt kan få reda på om en katt faktiskt är ägd. På så sätt kan deras resurser i högre utsträckning komma de katter som bäst behöver det, de verkligt hemlösa katterna, till del.

7.9.3 För företag

Jordbrukare kan vara ägare av katter som finns på gården, så kallade ladugårdskatter. Konsekvenserna för dessa kattägare finns beskrivna i avsnitt 5.6 och 7.5.2. Djurskyddslagstiftningen omfattar alla katter. De ekonomiska konsekvenser som mina förslag får är de samma för alla kattägare och kommer inte att innebära någon större kostnadsökning för ett jordbruksföretag (se avsnitt 7.5.2).

Veterinärföretag kommer till följd av mina förslag få fler katter att märka. Det innebär ökade intäkter för dessa företag. Veterinärer kan också spela en viktig roll som förmedlare av information om den nya lagstiftningen (se avsnitt 6.7). Förslagen kan därför påverka företagets verksamhet.

7.9.4 För allmänna förvaltningsdomstolar

Frågor om föreläggande att märka och registrera sin katt kan bli ett mål hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. Frågan om utdömande av vite för att ett sådant föreläggande inte efterlevts avgörs alltid av dessa domstolar. Förslaget effekter för de allmänna förvaltningsdomstolarna får dock anses försumbar.

År 2018 kom det till samtliga förvaltningsrätter in totalt 52 mål som rörde tillsynslagen.¹⁶² Dessa avsåg dock alla typer av åtgärder enligt lagen. Av statistiken går inte att utläsa hur många av målen som avsåg märkning och registrering av hund. Som exempel kan dock anges att av de sex mål enligt tillsynslagen som kom in till

¹⁶² Sveriges Domstolars statistik (SIV) måltyp 24/19.

Förvaltningsrätten i Malmö år 2018, rörde endast ett av dem märkning och registrering. År 2017 rörde inget av de tre mål enligt tillsynslagen som kom in till Förvaltningsrätten i Malmö märkning och registrering av hund.¹⁶³

Förslagen i den här promemorian innebär således ingen kostnadsökning för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

7.9.5 För kommunerna

Kommunerna kan också ha ett ansvar för att hantera hemlösa katter och andra djur. I egenskap av fastighetsägare har kommunerna en rätt att, med stöd av 21 § tillsynslagen, initiera avlivningar av övergivna och förvildade katter. Katter och andra djur kan också bli kommunens ansvar om de utgör ett miljö- eller hälsoproblem. När kommunerna agerar med stöd av denna lagstiftning (9 kap. miljöbalken) är det dock som regel fråga om ingripanden i bostäder. Det handlar då inte om hemlösa katter.

Jag bedömer att antalet förvildade katter på sikt kommer att minska till följd av mina förslag. Därför kommer även kommunernas handläggning att underlättas och därmed även på sikt deras kostnader troligen att minska.

7.9.6 För vilda djur

Enligt Novus-undersökningen från 2017 finns 1,4 miljoner ägda katter. Av dessa är uppskattningsvis hälften utekatter (43 % enligt SCB:s undersökning 2012). Det innebär att det finns ungefär 700 000 katter som rör sig fritt utomhus. Antalet hemlösa katter brukar uppskattas till 100 000.

Katter som rör sig fritt utomhus – såväl ägda som hemlösa – kan bära på smittor som kan medföra allvarliga sjukdomar hos människor eller andra djur, t.ex. toxoplasmos. Även andra smittor, som är mindre allvarliga, kan överföras till människor eller till andra, tama eller vilda, djur.

Katter som rör sig fritt utomhus kan även orsaka skador på vilda djurpopulationer genom jakt. Antalet fåglar i Sverige som dödas av

¹⁶³ Uppgifter sammanställda ur Förvaltningsrättens i Malmö målregister och de aktuella avgörandena.

en katt kan enligt uppgift antas uppgå till närmare 13,4 miljoner per år. Katter har därmed under särskilda omständigheter en potential att orsaka vissa rubbningar i ett ekosystem.¹⁶⁴ Eko-systemet kan rubbas av såväl ägda som hemlösa katter.

Jag bedömer att mina förslag på sikt kommer att leda till att antalet hemlösa katter minskas. Trycket på eko-systemet och även risken för smittspridning kan därför komma att minska något på grund av mina förslag.

7.10 Konsekvenser om något system för märkning och registrering inte införs

Vid normgivning är det en tämligen självklar utgångspunkt att endast lagstifta om det verkligen behövs. Under de senaste åren har antalet djurägare som frivilligt låter märka sina katter ökat, från 28,4 % år 2012 till 60 % år 2017. Det skulle därför kunna hävdas att det inte behövs någon lagstiftning om obligatorisk märkning och registrering av katter. På sikt kommer kanske de flesta ägda katter ändå att märkas. Uppskattningsvis var år 2017 endast hälften av de märkta katterna registrerade, dvs. cirka 30 % av katterna. Det finns inget riktigt stöd i statistiken för att ägarregistreringen ökar på samma sätt som märkningen av katter.

Obligatorisk märkning och registrering av hundar infördes år 2001 på grund av problemen med aggressiva och farliga hundar. När lagen infördes registrerades 60 % av hundarna på frivillig väg. Idag registreras 90 % av alla hundar, antingen hos Jordbruksverket eller hos DjurID. Lagstiftaren valde att införa ett obligatorium trots att andelen märkta hundar ökade och trots att de allra flesta hundägare har kontroll över sina hundar och inte låter dem orsaka farliga situationer för sin omgivning.

Det är omöjligt att veta hur snabbt andelen märkta och registrerade katter kommer att öka på frivillig väg respektive på grund av skyldighet i lag. Jag bedömer dock att andelen märkta och registrerade katter kommer att öka snabbare om det blir obligatoriskt. Detta på grund av lagstiftningens förändrande kraft (avsnitt 5.7). En obligatorisk reglering innebär också att det blir en uppgift för den ansvariga myndigheten att informera om

¹⁶⁴ Kattens katastrofala jakt, Forskning & framsteg nr 10 2018.

skyldigheten att märka och registrera sin katt. Den ansvariga myndigheten kan även vidta andra åtgärder för att underlätta att följa reglerna. Utan en obligatorisk reglering ligger det ansvaret, som idag enbart på frivilligorganisationerna och engagerade veterinärer. Den omständighet att många kattägare redan idag frivilligt märker och registrerar sina katter gör att det finns anledning att anta att en reglering av krav på märkning och registrering skulle få acceptans bland kattägare i Sverige.

Från och med 1 april 2019 är det enligt djurskyddslagen uttryckligen förbjudet och straffbart att överge ett djur. Om ett system för obligatorisk märkning och registrering inte genomförs, bedömer jag att förbudet mot att överge djur får sämre genomslag när det gäller katter. Mot detta resonemang skulle kunna anföras att den som är beredd att överge sin katt inte heller kommer att bry sig om att följa lagens krav på märkning och registrering. Så kan det säkert i viss mån förhålla sig. Jag bedömer dock att många av dem som överger en katt inte har övervägt det redan i samband med att djuret skaffades. Det förhållande att katten är märkt och registrerad utgör också i sig ett incitament att ta sitt ansvar som djurägare och inte överge djuret.

Utän något reglerat krav på märkning och registrering får de kattägare som vill ta ansvar för sin katt, men som ännu inte kommit sig för att märka och registrera sin katt inte något incitament att göra detta. Jag utgår ifrån att andelen märkta katter kommer att öka snabbare på grund av lagkravet. På sikt kommer därför de flesta katter ha en registrerad ägare.

Utän någon reglering av frågan om märkning och registrering kommer en höjning av kattens status fortsatt att vara beroende av "privata" initiativ, t.ex. enskilda kattägare och djurskyddsorganisationer som märker, registrerar, försäkrar och ger katterna veterinärvård.

En fördel med att inte införa regler om obligatorisk märkning och registrering är att det inte innebär någon ökad kostnad för kattägarna. Som framgår ovan tycks dock benägenheten att i vart fall märka sin katt öka. För den kattägare som, oavsett reglering eller inte, skulle märka sin katt, innebär förslaget således inte någon ökad kostnad.

En annan fördel med att inte göra om hundregistret till ett hund- och kattregister är att det då inte behövs någon anslagsfinansiering

för det ändamålet till Jordbruksverket. Ärenden som gäller hemlösa katter handläggs dock såväl av andra myndigheter som civilsamhället och kräver stora resurser. Det finns en enighet bland berörda myndigheter och enskilda att handläggningen skulle underlättas av ett obligatoriskt system för märkning och registrering av katter. Den effekten skulle således utebli utan en obligatorisk märkning och registrering.

Det råder också enighet bland berörda aktörer om att något behöver göras för att minska problemet med hemlösa katter. Det finns fler hemlösa katter än vad katthemmen kan ta hand om. En konsekvens av att inte föreslå några åtgärder mot problemet kan bli uppgivenhet och missnöje bland dessa engagerade myndigheter och enskilda.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter

1 §

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

Särskilda bestämmelser om tillsyn över hundar finns i rennäringslagen (1971:437).

Paragrafen har endast justerats språkligt.

Märkning och registrering av hundar och katter

2 §

Den som äger en hund eller katt ska låta märka sitt djur så att det kan identifieras. Märkningen ska vara bestående.

Rubriken närmast före och paragrafen har ändrats så att skyldigheten att låta märka sitt djur också ska omfatta katter.

Märkningen ska vara bestående, dvs. den ska inte gå att avlägsna på ett enkelt sätt. En bricka på ett halsband är således inte att anse som en bestående märkning. Enligt 3 § förslaget till förordning om ändring i förordningen om märkning av hundar ska godtagna märkningsmetoder vara mikrochips eller tatuering.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.4.5.

3 §

Statens jordbruksverk ska föra ett för landet centralt register över hund- och kattägare (hund- och kattregistret). Ägaren av djuret ska låta registrera sitt ägarskap i registret.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för hund- och kattägaren att betala en avgift för registreringen och för utrustning för att läsa av märkningen,

2. beräkningen av avgiften.

Paragrafen har ändrats på så sätt att den också ska omfatta katter och deras ägare. Jordbruksverket ska föra ett register över hund- och kattägare. Kattägare ska vara skyldiga att registrera sitt ägarskap i hund- och kattregistret.

Precis som i dag ska regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kunna meddela föreskrifter om avgiften för registreringen och för utrustningen för att läsa av märkningen. Bestämmelser om detta finns i förordningen (2007:1240) om tillsyn över hundar.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.5.

4 §

Bestämmelserna i 2 och 3 §§ gäller hundar och katter som stadigvarande finns i Sverige.

Paragrafen har ändrats så att den också ska omfatta katter och deras ägare. Den anger att bestämmelserna om märkning och registrering av hundar och katter samt avgift gäller djur som stadigvarande vistas i Sverige.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.4.2.

5 §

Hund- och kattregistret får användas för att fastställa vem som äger en hund eller en katt.

Tullverket, Jordbruksverket, länsstyrelser, Polismyndigheten och de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska ha direktåtkomst till registret.

Paragrafen har ändrats så att den omfattar hund- och kattregistret. Bestämmelsen anger att registrets ändamål är att fastställa ägarskapet till en hund eller katt. Andra stycket tillförsäkrar vissa myndigheter direktåtkomst till registret.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.4.6 och 6.5.

6 §

Jordbruksverket är personuppgiftsansvarigt för behandlingen av personuppgifter i hund- och kattregistret. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket får besluta att överlåta driften av registret till en annan myndighet eller till en organisation.

Paragrafen har ändrats så att den omfattar hund- och kattregistret.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.5.

9 §

Länsstyrelsen får meddela de förelägganden som behövs för att bestämmelserna om märkning och registrering av en hund eller katt i denna lag ska följas

Förelägganden enligt första stycket får förenas med vite.

Bestämmelsen har ändrats så att den ska omfatta även katter och deras ägare.

Enligt lagens 10 § får den som är under femton år inte meddelas förelägganden för att bestämmelserna i 9 § inte har följts.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.6.

16 §

Under tiden den 1 mars-20 augusti ska hundar hållas under sådan tillsyn att de hindras från att springa lösa i marker där det finns vilt. Under den övriga tiden av året ska hundar hållas under sådan tillsyn att de hindras från att driva eller förfölja vilt, när de inte används vid jakt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som avviker från första stycket. Om det behövs till skydd för viltet får sådana föreskrifter innebära att en hund ska hållas kopplad.

Paragrafen har endast justerats språkligt.

19 §

En skada som orsakas av en hund ska ersättas av dess ägare eller innehavare, även om han eller hon inte vållat skadan. Vad ägaren eller innehavaren har betalat i skadestånd har han eller hon rätt att få tillbaka av den som vållat skadan.

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

Paragrafen har endast justerats språkligt.

Ikraftträdande

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.*
- 2. Skyldigheten att märka och registrera sin katt gäller inte katter som är födda före den 1 januari 2011.*

Ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2021. Katter som är födda före den 1 januari 2011 ska inte behöva märkas eller registreras till följd av lagens bestämmelser.

Övergångsbestämmelserna behandlas i avsnitt 6.8.

8.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1240) om tillsyn över hundar

2 §

En hund- eller kattägare ska låta märka och registrera sin hund eller katt

- 1. innan djuret uppnått en ålder av fyra månader,*
- 2. inom fyra veckor efter förvärvet, om djuret förvärvats efter tre månaders ålder och föregående ägare inte har låtit märka och registrera det, eller*
- 3. inom fyra veckor från införseln, om djuret förs in i landet efter tre månaders ålder och inte är märkt och registrerat.*

Paragrafen är ändrad så att den också ska omfatta katter och deras ägare. Tidsfristerna som föreslås för märkning av katter är de samma som redan gäller för hundar.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.4.5.

4 §

En anmälan om registrering ska innehålla uppgifter om

- 1. hund- eller kattägarens namn, person-, samordnings- eller organisationsnummer och kontaktuppgifter,*
- 2. djurets identitet och märkning, och*
- 3. namn och kontaktuppgifter på den som utfört märkningen.*

Paragrafen är ändrad så att den omfattar även uppgifter om katter och deras ägare.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.4.6 och 6.5.

5 §

Vid ägarbyte ska anmälan ske till registret inom fyra veckor från förvärvet. Anmälan ska innehålla de uppgifter som avses i 4 § 1 och 2.

När hunden eller katten har dött ska djurägaren snarast anmäla detta till registret.

Paragrafen har ändrats så att den omfattar även katter och deras ägare.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.4.6 och 6.5.

Överlåtelse av driften av hund- och kattregistret

6 §

Statens jordbruksverk får överlåta driften av hund- och kattregistret till en annan myndighet eller en organisation.

Rubriken närmast före och paragrafen har ändrats så att de omfattar hund- och kattregistret. Om regeringen eller Jordbruksverket väljer att överlåta driften till ett privat organ utgör bestämmelsen tillsammans med 6 § lagen (2007:1150) om tillsyn av hundar och katter (tillsynslagen) det lagstöd som krävs för att överlämna förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till ett privat organ.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.5.

8 §

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om

- 1. skyldighet för hund- och kattägaren att betala avgift för registreringen och för utrustning för att läsa av märkningen, och*
- 2. beräkningen av avgiften.*

Paragrafen har ändrats så att den även omfattar kattägare.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.5.

Ikraftträdande

Förordningen träder i kraft den 1 januari 2021.

Ändringarna i förordningen ska träda ikraft samtidigt som ändringarna i tillsynslagen, den 1 januari 2021.

Ikraftträdandet har behandlats i avsnitt 6.8.

8.3 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

6 §

Sekretess gäller i nedan angiven verksamhet, som avser registrering av betydande del av befolkningen, för

1. uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs, och

2. uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Verksamheten avser

centrala hund- och kattregistret

fastighetsregistret

kommunala fastighetsregister

passregister och register över nationella identitetskort

röstlängdsregister

Skatteverkets databas över identitetskort för folkbokförda i Sverige

Socialstyrelsens register över hälso- och sjukvårdspersonal

Statens tjänstepensionsverks pensionsregister

Totalförsvarets rekryteringsmyndighets register över totalförsvarets personal

Transportstyrelsens vägtrafikregister

Paragrafen har ändrats så att den omfattar hund- och kattregistret.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.5.

Ikraftträdande

Förordningen träder i kraft den 1 januari 2021.

Ändringarna i förordningen ska träda ikraft samtidigt som ändringarna i tillsynslagen, den 1 januari 2021. Ikraftträdandet har behandlats i avsnitt 6.8.

Bilaga

Bilaga till regeringskanslibeslut S 4
Den 20 juni 2018, N2018/03762/DL

Uppdrag om märkning och registrering av katter

Sammanfattning av uppdraget

Utredaren ska överväga hur ett system för obligatorisk märkning och registrering av katter kan utformas. I uppdraget ingår också att identifiera och analysera konsekvenserna av att införa ett sådant krav samt lämna de författningsförslag som är nödvändiga för att införa ett sådant eventuellt system.

Uppdraget ska redovisas senast 31 augusti 2019.

Bakgrund

Regeringen gav år 2009 en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn över den samlade djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll (dir, 2009:57). I samband med översynen skulle utredaren också se över vilka åtgärder som kan vidtas för att komma tillrätta med problem med övergivna och förvildade djur, ett problem som framför allt rör katter.

Den särskilda utredaren redovisade sina förslag i betänkandet Ny djurskyddslag (SOU 2011:75). I betänkandet föreslås flera åtgärder för att komma till rätta med problemen med övergivna och förvildade djur, bland annat att det ska införas ett obligatoriskt krav i djurskyddslagen på att märka och registrera katter. Enligt utredningens förslag ska en kattägare ha en skyldighet att låta märka

sin katt så att den kan identifieras samt registrera sitt ägarskap i ett centralt kattregister, om katten stadigvarande finns i Sverige. Märkningen ska vara bestående och ske på ett godkänt sätt. I betänkandet finns även förslag till bestämmelser om det centrala registret och ansvaret för att uppgifterna i registret behandlas i enlighet med personuppgiftslagen (1998:204).

Regeringen har i propositionen Ny djurskyddslag (prop. 2017/18:147) lämnat ett förslag till en ny djurskyddslag. I propositionen gör regeringen bedömningen att ett obligatoriskt krav på märkning och registrering av katter bör utredas ytterligare. Regeringen bedömer att ett sådant krav kan vara ett sätt att underlätta för de inblandade myndigheterna att skilja ägda katter från övergivna och förvildade katter och därigenom bidra till att öka skyddet för övergivna och förvildade katter. Regeringen bedömer dock samtidigt att det behövs ytterligare utredning om konsekvenserna av ett sådant krav och den närmare utformningen av regleringen av ett eventuellt register.

Uppdraget

Utredaren ska överväga och lämna förslag till hur ett system för obligatorisk märkning och registrering av katter kan utformas. Utredaren ska identifiera och analysera konsekvenserna av att införa ett sådant krav på obligatorisk märkning och registrering av katter. Såväl ekonomiska som andra konsekvenser ska beaktas. Analysen ska göras utifrån såväl ett djurskydds- och djurägarperspektiv som ett myndighets- och statligt perspektiv.

I uppdraget ingår även att lämna de författningsförslag som är nödvändiga för att införa ett sådant eventuellt system.

Om förslagen förväntas innebära utgifter för statsbudgeten ska en lämplig finansiering föreslås.

I arbetet ska utredaren ta hänsyn till EU:s nya dataskyddsförordning¹⁶⁵ som började tillämpas den 25 maj 2018, lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s

¹⁶⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmänna dataskyddsförordningen)

dataskyddsförordning och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Om förslagen har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för jämställdheten mellan kvinnor och män ska även detta tydliggöras.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast 31 augusti 2019.

Departementsserien 2019

Kronologisk förteckning

1. Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott. Ju.
2. Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem. S.
3. Tydligare regler vid konsumentavtal. Ju.
4. Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige. Ku.
5. Passdatalag – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning. Ju.
6. Lägre kapitalkrav för privata aktiebolag. Ju.
7. Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet. A.
8. Värnkraft. Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025. Fö.
9. En effektivare handläggning av ärende om överförande av straffverkställighet. Ju.
10. Ett förbud mot spridning av bilder från rättegångar. Ju.
11. Översyn av vissa bestämmelser om tullfrihet. UD.
12. Kompletteringar till nya EU-regler om aktieägares rättigheter. Ju.
13. Etableringsjobb. A.
14. En stängare syn på vapenbrott och smuggling av vapen och explosiva varor. Ju.
15. Långsiktighet och stadga i arbetet framåt – en myndighet för romska frågor. Ku.
16. Sweden's Eighth National Report under the Convention on Nuclear Safety. Sweden's Implementation of the Obligations of the Convention M.
17. Kompletterande bestämmelser till ny EU-förordning om sprängämnesprekursorer. Ju.
18. Digital kommunikation i domstolsprocesser. Ju.
19. Genomförande av EU:s direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan. N.
20. Stärkt skydd för den enskilde vid estetiska behandlingar. Ny lag om kirurgiska ingrepp och injektionsbehandlingar. S.
21. Märkning och registrering av katter – ett förslag och dess konsekvenser. N.

Departementsserien 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet. [7]

Etableringsjobb. [13]

Försvarsdepartementet

Värnkraft. Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025. [8]

Justitiedepartementet

Straffrättsliga åtgärder mot tillgrepsbrott och vissa andra brott. [1]

Tydligare regler vid konsumentavtal. [3]

Passdatalag

– en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning. [5]

Lägre kapitalkrav för privata aktiebolag. [6]

En effektivare handläggning av ärende om överförande av straffverkställighet. [9]

Ett förbud mot spridning av bilder från rättegångar. [10]

Kompletteringar till nya EU-regler om aktieägares rättigheter. [12]

En strängare syn på vapenbrott och smuggling av vapen och explosiva varor. [14]

Kompletterande bestämmelser till ny EU-förordning om sprängämnesprekursorer. [17]

Digital kommunikation i domstolsprocesser. [18]

Kulturdepartementet

Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige. [4]

Långsiktighet och stadga i arbetet framåt – en myndighet för romska frågor. [15]

Miljödepartementet

Sweden's Eighth National Report under the Convention on Nuclear Safety. Sweden's Implementation of the Obligations of the Convention [16]

Näringsdepartementet

Genomförande av EU:s direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan. [19]

Märkning och registrering av katter – ett förslag och dess konsekvenser. [21]

Socialdepartementet

Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem. [2]

Stärkt skydd för den enskilde vid estetiska behandlingar. Ny lag om kirurgiska ingrepp och injektionsbehandlingar. [20]

Utrikesdepartementet

Översyn av vissa bestämmelser om tullfrihet. [11]