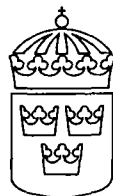


Regeringens proposition

1991/92:173

om tillsyn enligt djurskyddslagen, m.m.



Prop.
1991/92:173

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 21 maj 1992 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Karl Erik Olsson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redogörs för den lokala djurskyddstillsynen. Vidare föreslås att de krav som i dag ställs på djurhållningen när det gäller djur inom husdjurskötseln skall omfatta också djur som föds upp eller hålls för att användas i tävlingar. Därmed kommer skötsel föreskrifter att kunna meddelas också för sådana djur. Djurskyddslagen bestämmelse om förbud att ha hand om djur skärps. Från förbud undantas bara sådana fall då det kan antas att missförhållandena inte kommer att upprepas. Vidare görs en ändring i fråga om beslutsordningen vid omhändertagande av djur. Enligt de regler som nu gäller skall länsstyrelsen alltid redan i beslutet om omhändertagandet avgöra om djuret skall säljas eller avlivas. Ändringen gör det möjligt för länsstyrelsen att i ett särskilt beslut ta ställning till hur det skall förfaras med djuret. Det krav som ställs är att beslutet skall fattas snarast. Försöksverksamheten med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen förlängs till utgången av år 1994.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1993.

1 Förslag till

Lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

Härigenom föreskrivs att 4, 29, 34 och 39 §§ djurskyddslagen (1988:534) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn eller pälsar skall hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt.

Djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn eller pälsar *eller för att användas i tävling* skall hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter om hur sådana djur skall hållas och skötas.

29 §

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

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

1. inte följer ett beslut som en tillsynsmyndighet har meddelat enligt 26 § och som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,
2. allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur, eller
3. har misshandlat ett djur.

Förbud skall inte meddelas, om det kan antas att ett uppreparande inte kommer att inträffa.

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

Förbudet kan avse viss tid eller gälla tills vidare.

34 §

När länsstyrelsen beslutar om omhändertagande av djur, skall *det i beslutet fastställas* om djuret skall säljas eller avlivas.

När länsstyrelsen beslutar om omhändertagande av djur, skall *länsstyrelsen snarast fastställa* om djuret skall säljas eller avlivas.

Om länsstyrelsen har beslutat att djuret skall säljas och om det visar sig att beslutet inte kan verkställas, får länsstyrelsen i stället besluta att djuret skall avlivas.

Djuret skall avlivas eller säljas genom polismyndighetens försorg.

39 §

Beslut som avses i 29, 31 och 32 §§ gäller omedelbart, om inte myndigheten bestämmer något annat.

Beslut som avses i 29, 31, 32 och 34 §§ gäller omedelbart, om inte myndigheten bestämmer något annat.

¹ Senaste lydelse 1991:404.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1991/92:173

En myndighet får i annat fall bestämma att ett beslut skall gälla även om det överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

2 Förslag till

Lag om fortsatt giltighet av lagen (1986:99) om försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen (1988:534)

Härigenom föreskrivs att lagen (1986:99) om försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen (1988:534)¹, som gäller till utgången av år 1992², skall fortsätta att gälla till utgången av år 1994.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1988:536.

² Lagens giltighetstid senast förlängd 1991:1594.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 maj 1992

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Olsson

Proposition om tillsyn enligt djurskyddslagen, m.m.

1 Ärendet och dess beredning

Genom beslut den 21 februari 1991 gav regeringen lantbruksstyrelsen (numera statens jordbruksverk) i uppdrag att bl.a. redovisa hur den lokala djurskyddstillsynen anordnats. Redovisningen skulle innefatta en utvärdering av tillsynen och styrelsen skulle även ge förslag till de eventuella ytterligare åtgärder som kunde anses erforderliga för att bedriva en effektiv tillsyn.

Jordbruksverket har i januari 1992 redovisat uppdraget i jordbruksverkets rapport (1992:3) Tillsyn enligt djurskyddslagen 1991.

Till protokollet i detta ärende bör fogas de förslag i fråga om författningsändringar som läggs fram i rapporten som *bilaga 1*.

Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

Regeringen uppdrog den 11 januari 1990 åt lantbruksstyrelsen att utvärdera och utarbeta ett förslag till ett sammanhållet program för hästavel, hästuppfödning och hästsport samt utbildning och forskning inom området. Den 12 april 1991 lämnade lantbruksstyrelsen vissa förslag i sin rapport Hästutredningen (lantbruksstyrelsens rapport 1991:4). Rapporten har inte remissbehandlats.

I samband med de särskilda undersökningarna av tillsynen har det uppmärksamats att ändringar i vissa av djurskyddslagens bestämmelser behövs. Det gäller vilka djurskyddskrav som bör kunna ställas på hästhållningen, utformningen av bestämmelsen som reglerar förbud mot fortsatt djurhållning och beslutsordningen vid omhändertagande av djur.

Regeringen beslutade den 7 maj 1992 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till ändringar i de hänseenden jag nu nämnt. Det till lagrådet remitterade lagförslaget bör fogas till protokollet som *bilaga 3*.

Lagrådet har yttrat sig över förslaget. Yttrandet bör fogas till protokollet som *bilaga 4*.

Lagrådet har av redaktionella skäl förordat att en av bestämmelserna i förslaget ges en ändrad lydelse. Jag har biträtt vad lagrådet förordat.

I det följande lämnar jag först en redogörelse för den utvärdering som gjorts av djurskyddstillsynen. Jag behandlar därefter dels de lagstiftningsfrågor som rör djurskyddslagen, dels frågan om en förlängning av försöksverksamheten med ökade kommunala befogenheter vid djurskyddstillsyn.

2 Allmänna utgångspunkter

2.1 Bakgrund

Våren 1988 antog riksdagen ett förslag från regeringen om en ny djurskyddslag (prop. 1987/88:93, JoU 22, rskr. 327) som trädde i kraft den 1 juli 1988. Lagen ersatte 1944 års lag om djurskydd.

Som framhölls i regeringens proposition riktades mycket kritik mot den dåvarande djurskyddstillsynen. Framför allt kritiserades miljö- och hälsoskyddsnämndernas lokala tillsyn. Det gjordes bl.a. gällande att nämnderna inte hade tillräckliga resurser och tillräcklig kompetens för tillsynen.

Enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534) utövar jordbruksverket den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen och, om inte annat är angivet, av de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Jordbruksverket samordnar övriga tillsynsmyndigheters verksamhet och lämnar vid behov råd och hjälp i denna verksamhet. Den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet utövar tillsynen inom kommunen om inte regeringen föreskrivit att tillsynen skall utövas på något annat sätt. Tillsynen i övrigt skall utövas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer. Polismyndigheten skall på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

Frågan om tillsynen över djurskyddet fick emellertid inte sin slutgiltiga lösning genom den nya lagen. Regeringen gav därför i mars 1988 lantbruksstyrelsen i uppdrag att utreda hur tillsynen enligt lagen skulle ordnas och förstärkas. Styrelsen redovisade sitt arbete i lantbruksstyrelsens rapport (1988:9) Tillsyn enligt djurskyddslagen. Av lantbruksstyrelsens rapport framgick att ambitionsnivån och kvaliteten när det gällde tillsynen varierade avsevärt mellan kommuner. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna har omfattande tillsynsuppgifter enligt flera olika lagar och djurskyddet är bara en del av det som faller inom nämndens ansvarsområde. Att djurskyddstillsynen var otillräcklig i många kommuner berodde enligt lantbruksstyrelsen på att nämnderna prioriterade den lågt. Detta medförde att otillräckliga resurser avsattes för tillsynen och att i vissa fall kompetensen hos den inspekterande personalen var bristfällig.

Riksdagen har efter förslag från regeringen beslutat om åtgärder för att förstärka och förbättra tillsynen enligt djurskyddslagen (prop. 1989/90:118, JoU23, rskr. 342). Åtgärderna innebär ökade krav på tillsynsresurser hos nämnderna, en bred satsning på information om lagstiftningen, förbättrad utbildning av den befintliga tillsynspersonalen och att centrala riktlinjer ges för tillsynsarbetet. I propositionen framhölls att det är ett grundläggande krav att tillsynen ges tillräckliga resurser genom att personal finns tillgänglig för uppgiften. Detta innebär att varje kommun måste ha tillgång till tillsyns-

män för djurskyddet. Så många tillsynsmän måste finnas att tillsynen verkligen blir genomförd på ett bra sätt. I propositionen framhölls betydelsen av att personalen är tillräckligt kvalificerad och att basen för en god tillsyn är utbildning och information. För att genomföra detta beslöts att miljö- och hälsoskyddsnämnderna skall ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som krävs för en tillfredsställande tillsyn, att kommunen skall få besluta om avgifter för tillsynen, och att krav skall kunna ställas på att skötselråd skall lämnas vid yrkesmässig försäljning av sällskapsdjur. Vidare beslöts att vissa insatser borde göras för att öka kunskaperna om djurskyddet dels hos befintlig tillsynspersonal, dels i utbildningen av tillsynspersonal.

Vidare framhölls i propositionen att tillsynen över djurskyddet inom bl.a. animalicproduktionen borde ges en ny huvudinriktning. Därför borde ökade insatser göras i fråga om riktad tillsyn och projektverksamhet. En grundförutsättning för detta skall vara möjligt är att miljö- och hälsoskyddsnämnderna vet vilken djurhållning som finns inom kommunen. Det angavs därför vara av stor betydelse att miljö- och hälsoskyddsnämnderna har en förteckning över viktigare tillsynsobjekt. Utan en sådan förteckning saknas det underlag som behövs för en effektiv verksamhetsplanering. Nämnderna borde också i ökad omfattning anlita veterinär vid verksamhetsplanering och för tillsynen. Som exempel angavs ärenden som rör omhändertagande av djur, när det i övrigt finns anledning att befara missförhållanden eller när det annars finns särskilda skäl att anlita veterinär sakkunskap.

I riksdagsbeslutet anfördes att det är mycket angeläget att en fungerande djurskyddstillsyn kommer till stånd och att fortsatta brister i detta hänseende blir avhjälpta. Enligt riksdagens mening borde djurskyddstillsynens utformning och innehåll inom två år utvärderas. Regeringen borde därefter återkomma till riksdagen med en redogörelse för hur den lokala djurskyddstillsynen anordnats och vid behov lämna förslag om de ytterligare åtgärder som kunde anses erforderliga.

Genom beslut den 21 februari 1991 gav regeringen lantbruksstyrelsen i uppdrag att redovisa hur den lokala djurskyddstillsynen anordnats. Redovisningen skulle särskilt belysa djurskyddstillsynens utformning och innehåll samt tillämpningen av djurskyddslagens bestämmelser om förbud att ha hand om djur och omhändertagande av djur. Redovisningen skulle innefatta en utvärdering av tillsynen och verket skulle även ge förslag till de eventuella ytterligare åtgärder som kunde anses erforderliga för att bedriva en effektiv tillsyn.

Jordbruksverket har i januari 1992 redovisat uppdraget i jordbruksverkets rapport (1992:3) Tillsyn enligt djurskyddslagen 1991.

I november 1991 genomförde jordbruksverket en enkätundersökning riktad till samtliga kommuners miljö- och hälsoskyddsnämnder. Av landets totalt 284 kommuner besvarade 277 enkäten. Jordbruksverket har i samarbete med centrala försöksdjursnämnden gjort en enkät bland de fjorton kommuner som har försöksdjurstillsyn. Samtliga kommuner besvarade enkäten.

2.2 Den nuvarande lokala djurskyddstillsynen

Sedan den 1 januari 1992 har kommunerna en ökad frihet att organisera sin nämndverksamhet. Detta har lett till att miljö- och hälsoskyddsnämnden i

ett antal kommuner slagits ihop med en eller flera andra nämnder. Ansvaret för djurskyddstillsynen har därför i samband med omorganisation av nämndverksamheten i vissa kommuner flyttats över till andra nämnder. Drygt tre fjärdedelar av de 277 kommuner som besvarat jordbruksverkets enkät har dock angett att djurskyddstillsynen även i fortsättningen kommer att ligga kvar på miljö- och hälsoskyddsnämnden. I en fjärdedel av kommunerna har ansvaret flyttats över till någon annan nämnd, i flertalet av dessa till en sammanslagen bygg- och miljönämnd. Men även sammanslagna miljö- och räddningsnämnder eller bygg-, räddnings- och miljönämnder liksom miljö-, bygg-, räddnings- och trafiknämnder förekommer. I ett par kommuner har ansvaret för djurskyddstillsynen överförs till kommunstyrelsen resp. kommundelsnämnden.

Tillsynspersonal

Drygt tre fjärdedelar av de kommuner som svarat på enkäten har angett att djurskyddstillsynen utövas av miljö- och hälsoskyddsinspektörer som, förutom djurskyddstillsynen, även har andra arbetsuppgifter. Nästan en tredjedel av kommunerna har anställt en särskild djurskyddsinspektör. Det innebär att jämfört med år 1988 har ytterligare 25 kommuner anställt en särskild djurskyddsinspektör.

Några kommuner har redovisat att de har både särskild djurskyddsinspektör och miljö- och hälsoskyddsinspektör som utövar djurskyddstillsynen. Av jordbruksverkets redovisning kan dock inte utläsas hur många det är. I 16 kommuner utövas djurskyddstillsynen av kommunala förtroendemän.

Endast 20 kommuner har tillsynsman tillsammans med annan kommun. År 1988 var det 24 kommuner som hade tillsynen organiserad på det sättet. Kommunförbundet har rekommenderat några kommuner att anställa gemensam djurskyddspersonal. Att detta inte har gett resultat kan enligt jordbruksverket bero på svårigheter att lösa anställningsformen när flera kommuner skall dela på en tjänsteman.

Nästan en tredjedel (32 %) av de som ansvarar för tillsynen har genomgått någon form av utbildning i djurskydd. Det är dock mycket stor efterfrågan på fort- och vidareutbildning i djurskydd. De djurskyddskurser som genomförs i Skara, anordnade av Sveriges lantbruksuniversitet och Umeå universitet, har inte kunnat bereda plats för alla som vill utbildas. Det är 111 miljö- och hälsoskyddsinspektörer som utövar djurskyddstillsyn, som saknar tilläggsutbildning i djurskydd. Jordbruksverket bedömer dock att kompetensen hos tillsynspersonalen kommer att förbättras allt eftersom befintliga djurskyddstillsynsmän bereds tillfälle till utbildning.

Tillsynsverksamheten

Av enkätsvaren framgår att antalet timmar som ägnas åt djurskyddstillsynens praktiska del sedan år 1988 har ökat i en fjärdedel av kommunerna och är oförändrad i hälften. I knappt en tiondel av kommunerna har tiden minskat. Av svaren framgår också att 2 % av kommunerna inte bedriver någon djurskyddstillsyn alls.

Nästan hälften (45 %) av kommunerna anser att djurskyddstillsynen förstärkts sedan den 1 juli 1988. Förstärkningen har bl.a. skett genom att mer personal har anställts. Personalen har också fått ytterligare utbildning och fortbildning och det har avsatts mer resurser till djurskyddstillsyn.

I drygt en fjärdedel av kommunerna (27 %) har avgifter för djurskyddstillsynen införts. Avgifter har dels införts som fasta årsavgifter, dels som besöks- eller timavgifter. Kombinationer av olika avgifter förekommer.

Register över anläggningar med yrkesmässig djurhållning finns i 201 av de 273 kommuner som besvarat frågan om de har register över samtliga sådana anläggningar.

Utomstående expertis anlitas i stor utsträckning vid djurskyddstillsynen. Framför allt anlitas distriktsveterinärer och länsveterinärer. Dessutom sker samverkan med andra veterinärer och med bl.a. Svenska kennelklubben, länsstyrelsernas lantbruksenheter, andra kommuners djurskyddsinspektörer, Lantbrukarnas riksförbund och Ridfrämjandet. Samverkan och samråd med distriktsveterinär och med länsveterinär sker i stor utsträckning när det gäller ovanlig och komplicerad djurhållning samt vid vanvård. I viss mån deltar länsveterinären även i planeringen av djurskyddstillsynen. Samverkan med andra kommuners djurskyddsinspektörer sker framför allt i form av regelbundna samråd.

Kommunförbundet har i ett cirkulär till kommunerna rekommenderat att rätten att fatta vissa beslut delegeras. De beslut som avses är beslut i fråga om tillstånd för viss yrkesmässig djurhållning, begäran om polishandräckning vid tillsynen, föreläggande och förbud, omedelbart omhändertagande av djur, undantag från kravet på betesgång för vissa nötkreatur och godkännande av lokaler för yrkesmässig handel med sällskapsdjur. Delegering är dock inte genomförd i så stor omfattning som förbundet önskat.

Det är enligt förbundet särskilt angeläget att beslut om omedelbart omhändertagande enligt 32 § djurskyddslagen och beslut om polishandräckning enligt 24 § djurskyddslagen delegeras. Dessa beslut är i de allra flesta fall så brådskande att miljö- och hälsoskyddsnämndens sammanträde inte kan inväntas för att beslut skall fattas.

Jordbruksverket anser också att det är angeläget att fortsätta att verka för att delegering av dessa beslut genomförs.

Tillsyn av olika typer av djurhållning

Endast 7 av de kommuner som har besvarat enkäten har uppgivit att de har bedrivit riktad tillsyn av tävlingshästar under träning, medan 36 kommuner har uppgivit att de har bedrivit tillsyn av uppstallade tävlingshästar.

Tillsyn av vilthägn har bedrivits av 35 kommuner.

Riktad tillsyn av djurparker har bedrivits av 21 kommuner. Djurparker finns enligt jordbruksverkets register i 39 kommuner.

Riktad tillsyn av cirkusar har bedrivits av 55 kommuner.

När det gäller försöksdjurstillsynen framgår av svaren på den enkät som riktats till de 14 kommuner som har försöksdjurstillsyn att det på många håll är problem med information till miljö- och hälsoskyddsnämnden om vilka försök som pågår. Dessutom anser sig personalen på miljöförvaltningarna ha för liten utbildning om försöksdjurshållning.

Jordbruksverket har för avsikt att se över försöksdjurstillsynen ytterligare. Verket avser att i samråd med centrala försöksdjursnämnden undersöka möjligheten att anordna sammankomster med tillsynspersonalen dels för utbildning, dels för utbyte av erfarenheter.

Befogenhet att fatta vissa beslut enligt djurskyddslagen

Beslut enligt djurskyddslagen om förbud att ha hand om djur (29 §), omhändertagande av djur (31 och 32 §§) och tillstånd för ägaren att förfoga över omhändertagna djur (33 §) fattas i dag av länsstyrelsen. Drygt hälften (52 %) av de tillfrågade kommunerna anser att dessa befogenheter i stället skall ankomma på kommunen, medan 42 % anser att nuvarande ordning bör behållas.

I samband med försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse, det s.k. frikommunförsöket, har försökskommunerna getts ökade befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen. Försöksverksamheten på detta område innebär bl.a. att den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet i försökskommunerna har samma befogenheter som länsstyrelsen att i vissa situationer meddela förbud att ha hand om djur och besluta att djur skall omhändertas (29, 31, 32 §§ djurskyddslagen).

Av enkätsvaren framgår att endast 4 av de 28 frikommuner som besvarat enkäten har utnyttjat de ökade befogenheterna. Enligt jordbruksverkets bedömning kan det ha sin förklaring i att flera nyligen har blivit frikommuner. Det är enligt verket nödvändigt att förbättra informationen till frikommunerna om vilka befogenheter och skyldigheter de har.

3 Allmänna överväganden

Av jordbruksverkets rapport framgår att ambitionsnivån och kvaliteten när det gäller tillsynen fortfarande varierar mellan kommuner. Tillsynen är mycket olika i skilda kommuner och flera kommuner saknar alltså djurskyddsutbildad personal i den utsträckning lagstiftningen kräver. Nästan hälften av kommunerna anser dock att djurskyddstillsynen förstärkts sedan den nya djurskyddslagen trädde i kraft den 1 juli 1988. Det är också jordbruksverkets uppfattning att djurskyddsfrågorna på senare år fått en större genomslagskraft och att större förståelse och intresse för tillsynsfrågorna nu visas från kommunerna.

Kommunförbundet anger i sitt yttrande att det finns anledning att betona den positiva utveckling som djurskyddstillsynen haft under de senaste åren. Bl.a. har nästan hälften av kommunerna förstärkt djurskyddstillsynen och betydligt mer tid och resurser läggs numera på tillsynen. Förbundet delar således inte den kritik som i rapporten riktas mot miljö- och hälsoskyddsnämndernas sätt att sköta djurskyddstillsynen, men förbundet är dock medvetet om att det är önskvärt att djurskyddstillsynen förbättras ytterligare i en del kommuner.

Av jordbruksverkets rapport framgår att nära hälften av kommunerna an-

ser att djurskyddstillsynen förstärkts. Vidare framgår att intresset för djurskyddsfrågor i kommunerna har ökat. Det visar att utvecklingen går åt rätt håll. Det är dock enligt min mening angeläget att ytterligare förbättra djurskyddstillsynen. För att uppnå detta anser jag att det är av avgörande betydelse att kommunerna är informerade om lagstiftningen och om vilken roll nämnderna har som tillsynsmyndighet och om de krav som ställs på nämnderna i det hänseendet. Jordbruksverket har här en mycket viktig uppgift att fylla. Verkets planering av verksamheten på central nivå är således en nödvändig förutsättning för att tillsynen skall fungera i praktiken. Lantbruksstyrelsen gav i december 1990 ut en handbok i djurskydd, Djurskyddshandbok 1, för miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsynsverksamhet. I handboken finns bl.a. riktlinjer för tillämpningen av djurskyddslagen. Boken tar bl.a. också upp den formella hanteringen av tillsynsärenden och det bör leda till en enhetlig tillämpning av djurskyddslagen ute i de olika kommunala nämnderna. Enligt min mening är den typen av åtgärder ett viktigt led i arbetet med att förbättra djurskyddstillsynen. Handboken ger en bra information till kommunerna om lagstiftningen. Samtidigt är boken avsedd att vara ett stöd för och underlätta arbetet för den personal som skall se till att gällande djurskyddsbestämmelser efterlevs på ett tillfredsställande sätt.

Svenska kommunförbundet åtog sig i samband med regeringens proposition om tillsyn enligt djurskyddslagen våren 1990 att på olika sätt aktivt arbeta för att förbättra tillsynen. Förbundet organiserade därför samma år en djurskyddsgrupp för att samordna frågor om djurskydd och djurskyddstillsyn på det lokala planet. Kommunförbundet har i sitt yttrande angett att förbundet har för avsikt att tills vidare behålla denna djurskyddsgrupp.

Djurskyddsgruppen skall bidra med underlag som gör det möjligt att effektivisera tillsynen. Arbetet skall bedrivas i samarbete med jordbruksverket och kommer att koncentreras på praktiska frågor, såsom utveckling av samarbetsformer mellan veterinärorganisationen, djurhälsovården och kommunerna. Avsikten är bl.a. att koncentrera resurserna till de angelägnaste tillsynsobjekten. Utbildningsinsatser är ett annat samarbetsområde, liksom att utveckla bedömningsgrunder för vad som är bra respektive dåligt skötta eller vanvårdade djur. Jordbruksverket har påbörjat samarbetet med kommunförbundets djurskyddsgrupp. Bildandet av och arbetet i djurskyddsgruppen är enligt min mening mycket positivt. Genom arbetet understryks vikten av en bra djurskyddstillsyn samtidigt som gruppen kan utgöra ett organ för de olika kommunerna att ta upp viktiga frågor av gemensamt intresse för att förbättra tillsynen. Jordbruksverket bedömer att gruppen blir ett bra samarbetsorgan där verket fortlöpande kan informera kommunerna om frågor som berör djurskyddstillsynen. Samtidigt kan särskilda problem i enskilda ärenden och gemensamma frågeställningar diskuteras.

Resultaten av den genomförda enkäten kommer att bli föremål för en ytterligare fördjupad analys av jordbruksverket tillsammans med kommunförbundets djurskyddsgrupp. Enkätsvaren kommer att utgöra ett värdefullt underlag för riktade informations- och stödinsatser till kommunerna. Genom att så gott som samtliga kommuner besvarat enkäten finns nu ett mycket brett och detaljerat underlagsmaterial för att kunna förbättra bl.a. informationen till kommunerna.

Jordbruksverket planerar att genom olika insatser öka förståelsen för djurskyddsfrågorna hos kommunerna. Särskilda informationsinsatser kommer inom kort att sättas in i fråga om de tillämpningsföreskrifter för befintliga stallar för lantbrukets djur som träder i kraft den 1 januari 1994.

Mot bakgrund av det pågående arbetet inom kommunförbundet och hos jordbruksverket bedömer jag att det kommer att finnas en god grund för att i framtiden ytterligare förbättra djurskyddstillsynen. Jag ser det som angeläget att de möjligheter till effektivisering och förstärkning av tillsynen som ligger i samarbete och samordning mellan olika tillsynsmyndigheter och olika veterinärkategorier tillvaratas. Kommunerna bör också pröva att i ökad utsträckning lösa djurskyddstillsynen genom mellankommunal samverkan. Detta bör kunna vara en lösning framför allt i mindre, närliggande kommuner.

Som det pekades på i den tidigare propositionen om tillsyn enligt djurskyddslagen, m.m. bör veterinär anlitas i vissa fall vid djurskyddstillsynen. Det kan gälla i ärenden som rör omhändertagande av djur, när det i övrigt finns anledning att befara missförhållanden eller när det annars finns särskilda skäl att anlita veterinär sakkunskap. Som framgår av jordbruksverkets rapport anlitas i stor utsträckning distrikts- och läsveterinär när det gäller anmälningsfall, ovanlig och komplicerad djurhållning samt vid vanvård av djur. Detta är i hög grad positivt men bör i vissa kommuner utvecklas ytterligare eftersom den veterinära sakkunskapen är mycket viktig i tillsynsarbetet.

I propositionen om tillsyn enligt djurskyddslagen framhölls att en grundförutsättning för en meningsfull tillsyn är att den som utövar tillsynen har tillräckliga kunskaper för sin uppgift. Bristande kunskaper hos den som skall utföra tillsynsarbetet kan i många fall medverka till att tillsynen över djurskyddet inte prioriteras.

Som framgår av jordbruksverkets rapport utövas djurskyddstillsynen i flertalet kommuner av miljö- och hälsoskyddsinspektörer. Sedan år 1977 utbildas miljö- och hälsoskyddsinspektörer vid Umeå universitet. Miljö- och hälsoskyddsinspektörer genomgår miljö- och hälsoskyddslinjen som omfattar sammanlagt 120 poäng. Av dessa 120 poäng omfattar utbildningen i djurskydd och djurhållning för närvarande 1,5 poäng och ingår i kursen Livsmedelshygien och djurskydd. Kursens mål är att ge grundläggande kunskap i djurhållning, djurskydd och djurskyddslagstiftning. Kursen omfattar en genomgång av lantbrukets animalieproduktion med särskild betoning på djurskyddslagstiftningens bestämmelser om djurhållning, stallmiljö och djurskydd. Sällskapsdjurens plats och förhållanden i en urbaniserad miljö behandlas. Miljö- och hälsoskydds nämndernas roll i tillsynen av djurexperimentell verksamhet samt hållandet av försöksdjur tas också upp.

Mot bakgrund av bl.a. det ökade behovet av personal för miljöskydd beslutade regeringen i april 1989 att ge universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) i uppdrag att göra en översyn av utbildningen inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Detta har bl.a. resulterat i att intagningen till miljö- och hälsoskyddslinjen fr.o.m. höstterminen 1991 har utökats från 32 till 45 studerande per termin. Umeå universitet har angett att utbildningens innehåll och

struktur kommer att förändras och att utbildningen i djurskydd med stor sannolikhet kommer att utökas från 1,5 poäng till att omfatta 2 poäng.

Grundutbildningen för flertalet av de tjänstemän som utövar lokal djurskyddstillsyn är således miljö- och hälsoskyddslinjen. Det är viktigt att denna utbildning ger en god baskompetens också i djurskydd. För att täcka kommunernas behov av utbildad personal är det också viktigt att tillräckligt många miljö- och hälsoskyddsinspektörer utbildas. Jag anser därför att det är ett steg i rätt riktning att intagningen till miljö- och hälsoskyddslinjen har utökats och att utbildningen i djurskydd ses över.

Som angavs i den tidigare propositionen om tillsyn enligt djurskyddslagen var vidareutbildningen för befintlig tillsynspersonal inte tillräcklig. Sedan ett antal år har universitetet i Umeå, förutom grundutbildningen för miljö- och hälsoskyddsinspektörer, anordnat fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma inom miljö- och hälsoskydd. Utbildningsprogrammet omfattade tidigare bl.a. en kurs på fem poäng i djurskydd. Kursen erbjöd emellertid i genomsnitt bara tio platser om året.

För att åstadkomma en snabb förbättring av kunskaperna hos befintlig tillsynspersonal behövdes därför extra insatser. Vidareutbildningen behövde både utökas och förbättras. Sveriges lantbruksuniversitet redovisade därför i oktober 1990 på regeringens uppdrag ett förslag till grundkurs i djurskydd för befintlig tillsynspersonal hos kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. Regeringen uppdrog därefter i januari 1991 till universitetet att anordna sådan utbildning. Medel för denna utbildningsinsats har anvisats under nionde huvudtitelns anslag Djurhälsovård och djurskyddsbefrämjande åtgärder. Utbildningen, som är förlagd till Skara och administreras från Umeå universitet, startade under år 1991 och omfattar sammanlagt tio veckors heltidsstudier med 20 platser vid varje kurstillfälle. Utbildningen omfattar grundläggande djurskyddsutbildning om lantbrukets djur och om sällskapsdjur, fördjupningskurser för djurslagen idisslare, häst, fjäderfä och svin samt juridisk utbildning i frågor som rör djurskydd. Utbildningen baseras på att tillsynsarbetet skall ha sin tyngdpunkt i informations- och rådgivningsarbete och till sin inriktning vara förebyggande. Detta innebär att kursdeltagarna efter genomgångna kurser skall ha kunskap om normal hantering inom resp. djurhållning, vara orienterade om såväl gamla som nya djurhållningssystem och hur dessa sköts samt ha kunskap om väsentliga samband mellan djurhälsa å ena sidan och miljöfaktorer och skötsel å andra sidan.

Med hänsyn till den korta tid som den förstärkta utbildningen har funnits anser jag att det i nuläget är för tidigt att utvärdera utbildningens omfattning och innehåll. De delkurser som hittills har genomförts har dock fått ett mycket bra mottagande och positiva omdömen. Genom att utbildningen är uppdelad på olika delkurser är det också möjligt för deltagarna att komponera en vidareutbildning som bäst motsvarar den egna kommunens behov.

En viss vidareutbildning sker också i kommunförbundets regi. Bl.a. bedriver Umeå universitet i samarbete med kommunförbundet under våren 1992 en uppdragsutbildning i Norrbotten och Västerbotten för miljö- och hälsoskyddsinspektörer i regionens kommuner. I den utbildningen ingår ett särskilt moment om rennäring och hjorthägn.

F.d. lantbruksstyrelsen och numera jordbruksverket har under senare år

också startat och genomfört ett omfattande kursprogram för att förbättra kunskaperna hos tillsynspersonalen. Myndighetens kurser har i första hand avsett den regionala personalen. I varje region har därefter länsstyrelsen i samarbete med kommunförbundets länsavdelning givit kurser för miljö- och hälsoskyddspersonalen.

Kommunerna har skyldighet att ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Det är mycket angeläget att det arbete som har påbörjats både i fråga om förbättrad grundutbildning och förbättrad utbildning av befintlig tillsynspersonal fortsätter. För att kommunerna skall kunna fullgöra sina skyldigheter och ha en bra tillsyn krävs att de också kan få tillgång till välutbildad personal. Enligt min mening är den utbildning som nu har tagits fram ett stort steg på vägen. Det är emellertid väsentligt att utvecklingen följs fortlöpande så att åtgärder vid behov kan vidtas för att förändra t.ex. utbildningens innehåll eller struktur. Jag har därför för avsikt att föreslå regeringen att jordbruksverket får i uppdrag att fortlöpande följa frågan och vart tredje år i anslutning till myndighetens anslagsframställning till regeringen redovisa djurskyddsutbildningens utformning och innehåll.

Enligt 57 a § djurskyddsförordningen får kommunen ta ut avgift enligt taxa som kommunen bestämmer för miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhet enligt djurskyddslagen och djurskyddsförordningen. Jordbruksverket har föreslagit att avgifterna för djurskyddstillsynen utformas på samma sätt som för livsmedelstillsynen. Det skulle innebära att avgifterna fastställdes centralt med belopp bestämda med hänsyn till tillsynsobjektets storlek och karaktär.

Riksdagen framhöll vid införandet av avgifter för djurskyddstillsyn att utgångspunkten för införande av tillsynsavgifter av ifrågavarande slag är att avgiften inte får täcka mer än kostnaderna för tillsynen. Avgiften skall även vara utformad på ett sådant sätt att den som betalar avgiften erhåller en motsvarande prestation från myndigheternas sida. Enligt jordbruksverkets redovisning tas avgifter ut i 27 % av de 277 kommuner som besvarat verkets enkät. Kommunförbundet avvisar i sitt yttrande bestämt jordbruksverkets förslag om en central styrning av avgifterna för djurskyddstillsynen. Förbundets inställning är att varje kommun själv skall besluta om avgifterna. En kommun skall kunna införa avgifter efter sitt behov och också kunna bestämma kostnadstäckningen med hänsyn till hur stor del av verksamheten som man anser att näringen skall täcka. Vid avgiftens utformning skall kommunalagens självkostnadsprincip gälla.

När möjligheten att ta ut avgift infördes användes miljöskyddslagens avgiftssystem som förebild, dvs. kommunerna skulle själva få fastställa avgiftens storlek. Departementschefen framhöll det lämpliga i att kommunerna tillämpade en likartad nivå på avgifterna. Det förutsattes också att kommunförbundet skulle lämna rekommendationer för kommunernas avgiftsuttag. Sådana rekommendationer finns nu utarbetade. Enligt min mening finns det inte nu tillräckliga skäl att ändra avgiftssystemet för djurskyddstillsynen.

Stall för vissa djurslag skall enligt 5 § djurskyddsförordningen på förhand godkännas från djurhälso- och djurskyddssynpunkt av länsstyrelsen, innan de får uppföras, byggas till eller byggas om. Enligt jordbruksverkets rapport

har det i flera fall uppförts sådana stall utan att de har förprovats. Flera remissinstanser har också pekat på det problemet. Jordbruksverket har dock angett att verket har för avsikt att ytterligare utreda de problem som finns när det gäller stall som inte förprovats. Jag ser därför ingen anledning att nu föreslå några åtgärder på det området.

Jordbruksverket uppger att verket vid flera tillfällen informerats om brister i djurhållningen på cirkusar. Verket anser att lantbruksstyrelsens förslag från år 1988 avseende tillsyn av djurhållningen på cirkusar skulle medföra en avsevärd förbättring. Förslaget innebär att länsveterinär eller gränsveterinär inför varje säsong företar en s.k. inbesiktning av alla cirkusar som skall ut på turné, varefter jordbruksverket utfärdar tillstånd. Krav på sådant tillstånd bör enligt jordbruksverket införas i djurskyddsförordningen.

Av jordbruksverkets rapport framgår emellertid inte vilka brister som den nuvarande organisationen av tillsynen medför avseende djurhållningen på cirkusar. Av enkätsvaren framgår att 55 kommuner har utövat tillsyn av cirkusar, dvs. 20 % av de kommuner som besvarat enkäten. Det framgår dock inte av jordbruksverkets rapport i hur många kommuner som cirkusföreställningar anordnats.

Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat sitt stöd för cirkuskonsten och framhållit betydelsen av att insatser görs för att främja cirkuskonstens fortlevnad i Sverige. Riksdagens beslut år 1990 med anledning av regeringens proposition om tillsyn enligt djurskyddslagen innebär att den lokala tillsynen av cirkusdjur undantas från tillsynsavgift. Av jordbruksverkets rapport framgår inte på vad sätt och i vilket avseende som det skulle föreligga missförhållanden på cirkusar. Jag anser att det är viktigt att cirkusverksamheten underlättas. Det har i rapporten inte framkommit något som visar att djurhållningen på cirkusar generellt är dålig. Mot den bakgrunden är jag inte beredd att föreslå att det införs något sådant tillståndstvång för cirkusar som jordbruksverket förordar.

Jordbruksverket anser att kommunerna inte bör ha ansvaret för tillsyn av tävlingshästar eftersom endast ett fåtal kommuner har bedrivit sådan tillsyn. Verket bedömer att det är angeläget att lantbruksstyrelsen förslag från år 1988 om en särskild veterinärorganisation för tillsyn av tävlingshästar, bestående av ca 15 veterinärer underställd styrelsen, utreds ytterligare.

Enligt min mening är det en fördel att ha ett samlat kommunalt ansvar för djurskyddstillsynen. Det är emellertid som jag tidigare anfört viktigt att erforderlig kompetens finns för denna tillsyn som många gånger kan vara mycket komplicerad. Det är bl.a. av det skälet som kommunerna i ökad utsträckning bör anlita veterinär vid sådan tillsyn. När det gäller tävlingshästar är ofta stora ekonomiska intressen involverade i minst lika hög grad som när det gäller lantbrukets djur. Jag anser därför att sådana hästar i djurskyddslagstiftningen skall jämföras med lantbrukets djur när det gäller de grundläggande kraven på djurhållningen. Jag kommer i det följande att föreslå en ändring i djurskyddslagen som bl.a. innebär att jordbruksverkets bemyndigas att utfärda föreskrifter om hur tävlingsdjur skall hållas och skötas.

Jag delar således jordbruksverkets uppfattning att insatser på området är angelägna. Med hänsyn till vad jag nyss anfört om fördelen med ett samlat kommunalt ansvar för tillsynen är jag inte beredd att genomföra verkets för-

slag vad avser en särskild tillsynsorganisation för tävlingshästar. Med bindande föreskrifter för hur sådana hästar skall skötas och hållas ökar förutsättningarna för en effektiv tillsyn. Det finns enligt min mening anledning att särskilt följa vilka förbättringar som den åtgärden innebär för tillsynen. Jag har därför för avsikt att senare föreslå regeringen att jordbruksverket ges i uppdrag att göra en sådan utvärdering vid en tidpunkt när effekterna kan avläsas.

3.1 Skärpta djurskydds krav när det gäller tävlingsdjur

Mitt förslag: Tillämpningsområdet för 4 § djurskyddslagen utvidgas så att de krav på djurhållningen som följer av bestämmelsen också kommer att omfatta djur som föds upp eller hålls för att användas i tävlingar. Därmed kommer skötsel föreskrifter att kunna utfärdas även för sådana djur.

Lantbruksstyrelsens förslag: Författningsändringar bör göras så att myndigheten kan utfärda skötsel föreskrifter även för hästar.

Jordbruksverkets förslag: Bristerna när det gäller tillsyn över tävlingshästar gör det motiverat att särskilt utreda frågan om sådan tillsyn.

Skälen för mitt förslag: Enligt 4 § första stycket djurskyddslagen skall djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn eller pälsar, dvs. djur inom husdjursskötseln, hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt. Bestämmelsens andra stycke innehåller ett bemyndigande för regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, jordbruksverket att meddela ytterligare föreskrifter om hur sådana djur skall hållas och skötas, s.k. skötsel föreskrifter. Bestämmelsen anger vissa grundläggande krav på djurhållningen såvitt avser djur inom husdjursskötseln och kan sägas utgöra en precisering av den grundläggande princip för djurskyddet som kommer till uttryck i 2 § i lagen, nämligen att djur skall behandlas väl och att de skall skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Bestämmelsen infördes genom den nu gällande djurskyddslagen. Motivet för att paragrafen begränsades till att gälla endast djur inom husdjursskötseln var att dessa djur utgör en särskilt utsatt grupp på grund av de ekonomiska intressen som ligger i djurhållningen.

Regeringen uppdrog den 11 januari 1990 åt lantbruksstyrelsen att utvärdera och utarbeta ett förslag till ett sammanhållet program för hästavel, hästuppfödning och hästsport samt utbildning och forskning på området. Den 12 april 1991 lämnade lantbruksstyrelsen vissa förslag i sin rapport Hästutredningen (Lantbruksstyrelsens rapport 1991:4). Styrelsen föreslog bl.a., såvitt avsåg djurskyddsområdet, att författningsändringar borde ske för att göra det möjligt för myndigheten att utfärda skötsel föreskrifter för hästar.

I ett beslut den 12 september 1991 om rapporten anför regeringen att den avser att ta upp frågan om en ändring i 4 § djurskyddslagen i samband med överväganden i fråga om en utvärdering av djurskyddstillsynen. Syftet med

en sådan ändring skulle vara att ge jordbruksverket rätt att meddela föreskrifter för hur hästar skall hållas och skötas.

I lantbruksstyrelsens rapport framhölls särskilt de problem som är förknippade med att många hästägare har dåliga kunskaper när det gäller hästens skötsel och vård. Jordbruksverket har i sin rapport om tillsynen ifrågasatt om det inte behövs en särskild organisation med veterinärer som skall ansvara för tillsynen av tävlingshästar.

Enligt min mening kan också med nuvarande tillsynsorganisation en effektivare tillsyn åstadkommas om tillsynsmyndigheten som stöd för sin verksamhet har tillgång till bindande föreskrifter. När det gäller tävlingshästar är ofta ekonomiska intressen involverade i minst lika hög grad som när det gäller lantbrukets djur. Jag tänker då på hästar inom trav- och galoppsporten.

Mot bakgrund av vad jag nu anfört om de ekonomiska intressena när det gäller tävlingshästar finns det starka skäl för att i djurskyddslagstiftningen jämställa sådana hästar med lantbrukets djur i fråga om de grundläggande kraven på djurhållning. Jag förordar därför att 4 § djurskyddslagen ändras. Med hänsyn till paragrafens uppbyggnad bör den lämpligen göras tillämplig inte bara på hästar utan på alla djur som föds upp eller hålls för tävling. Därigenom får visserligen tillämpningsområdet för paragrafens första stycke en något otydlig avgränsning. Exempelvis kan det, både när det gäller hästar och hundar, diskuteras vilka krav som skall ställas på en verksamhet för att den skall räknas som tävling. Att tillämpningsområdet blir något oklart bör emellertid i det här fallet inte innebära några olägenheter. Som konstateras i motiven (prop. 1987/88:93 s. 52) är bestämmelsen i paragrafens första stycke i princip en precisering av den allmänna skyldigheten enligt 2 § djurskyddslagen att djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Det innebär att de krav som anges i 4 § första stycket i och för sig kan ställas på all djurhållning. Nämnas bör också att det inte finns någon sanktion knuten direkt till bestämmelsen.

Jag föreslår följaktligen att 4 § första stycket djurskyddslagen ändras så att den blir tillämplig också på djur som föds upp eller hålls för att användas i tävling. Genom denna ändring kommer bemyndigandet i paragrafens andra stycke om rätt för regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, jordbruksverket att meddela skötsel föreskrifter att omfatta också tävlingsdjur. Med hänsyn till vad jag nyss har anfört om paragrafens tillämpningsområde är det självfallet angeläget att det i föreskrifterna preciseras för vilka djurslag dessa skall gälla.

3.2 Förbudet att ha hand om djur skärps

Mitt förslag: Bestämmelserna i 29 § djurskyddslagen om förbud att ha hand om djur skärps. I fortsättningen skall förbud meddelas när det förekommit missförhållanden av det slag som anges i paragrafen. Från förbud undantas bara sådana fall då det kan antas att ett uppreparande inte kommer att inträffa.

Jordbruksverkets förslag: Om det är nödvändigt från djurskyddssyn-

punkt, skall förbud att ha hand om djur kunna meddelas trots de verkningar beslutet kan få för den enskilde i fråga om bl.a. försörjningsmöjligheterna.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som uttalat sig i frågan ansluter sig till jordbruksverkets förslag. Kammarrätten i Sundsvall pekar på att det prejudikat som finns på området visar att ett avgörande skall ske utifrån den prognos angående fara för upprepad vanvård som kan göras med ledning av utredningen i målet. Sveriges djurskyddsföreningars riksförbund, som delar jordbruksverkets uppfattning, anser att uppenbara förbättringar skulle uppnås med en mera offensiv handläggning av djurskyddsärendena.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Enligt 29 § djurskyddslagen får länsstyrelsen meddela ett förbud att ha hand om djur för den som antingen inte följer ett föreläggande eller förbud som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt eller som allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur eller som har misshandlat ett djur. Enligt motiven till bestämmelsen får förbud tillgripas bara i särskilt kvalificerade fall med hänsyn till att ett sådant beslut är mycket ingripande för den som drabbas. I praxis har det ansetts att bestämmelsen för att kunna tillämpas förutsätter att upprepad vanvård kan befaras och att det bedöms utsiktslöst att försöka åstadkomma rättelse på annat sätt. De nuvarande förutsättningarna för ett förbud skall gälla oförändrade även i fortsättningen. En viktig skillnad är emellertid att ett beslut inte bara får meddelas utan *skall* meddelas när det är fråga om allvarlig vanvård eller försummelse eller när ett djur har misshandlats. Endast om det kan antas att en sådan omständighet eller händelse inte kommer att upprepas får förbud underlåtas.

Skälen för mitt förslag: Jag vill inledningsvis något uppehålla mig vid bakgrunden till den förbudsbestämmelse som nu finns i 29 § djurskyddslagen.

I det betänkande som låg till grund för 1944 års djurskyddslag föreslogs en ny strafflagsbestämmelse som skulle göra det möjligt för domstol att förbjuda den som dömts för djurplågeri att ta befattning med djur. Förslaget avvisades med hänvisning bl.a. till att ett sådant förbud skulle utgöra ett alltför stort ingrepp i den dömdes försörjningsmöjligheter. I ett betänkande från år 1961 med förslag till nya bestämmelser mot djurplågeri förordades en liknande förbudsregel. Också den här gången avvisades förslaget. Dels ifrågasattes om bestämmelsen skulle få önskvärd effekt, dels hänvisades på nytt till djurhållarens försörjningsmöjligheter.

Frågan aktualiserades på nytt år 1968 och då fördes en förbudsbestämmelse in i 1944 års djurskyddslag. Enligt motiven till bestämmelsen (prop. 1968:170, 3LU 72, rskr. 383) skulle förbud få tillgripas bara i särskilt kvalificerade fall. Detta med hänsyn till de avsevärda ingrepp i den drabbades försörjningsmöjligheter som ett förbud kunde innebära och de verkningar i övrigt som detta kunde få för den enskilde. Detta borde komma till uttryck i lagtexten. Förbud skulle i regel få tillgripas först sedan vederbörande hade underlåtit att efterkomma tidigare meddelad föreskrift, som var av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt. Med "föreskrift" avsågs vad som i den nya djurskyddslagen motsvaras av tillsynsmyndighetens föreläggande. Men även om något föreläggande inte utfärdats borde förbud kunna meddelas i sådana fall då konstaterade missförhållanden i fråga om djurens vård och behandling var av allvarlig natur. I dessa fall borde krävas att omständighe-

terna var sådana att det framstod som utsiktslöst att försöka åstadkomma rättelse på något annat sätt. Detta krav fick anses följa av den allmänna rättsgrundsatsen att strängare medel får användas bara om mindre ingripande åtgärder inte kan förväntas leda till åsyftat resultat. Kravet behövde därför inte uttryckligen anges i lagtexten.

Förutsättningarna för förbud enligt bestämmelsen i 1944 års lag har prövats av regeringsrätten (RÅ 1983 s. 407). Vad som förekommit i fallet bedömdes vara ett sådant allvarligt missförhållande som enligt bestämmelsen utgör grund för förbud mot fortsatt djurhållning. Det måste emellertid enligt regeringsrätten också prövas om övriga förutsättningar för förbud förelåg, dvs. om i enlighet med uttalandena vid lagens tillkomst upprepad vanvård kunde befaras, och i sådant fall, om det framstod som utsiktslöst att söka åstadkomma rättelse på annat sätt. Efter att ha övervägt vad som uppgivits om den dittillsvarande djurhållningen och djurhållarnas planer för framtiden fann regeringsrätten övervägande skäl tala för antagandet att en upprepad vanvård inte var att befaras. Vid sådant förhållande förelåg inte anledning att meddela något förbud.

Med vissa jämkningar fördes förbudsbestämmelsen över från 1944 års lag till den nuvarande djurskyddslagen. Det tillägget gjordes att också den som har misshandlat ett djur skall kunna åläggas ett förbud. Vidare arbetades lagtexten om för att klarlägga att förbud kan meddelas även om det missförhållande som föranleder beslutet har upphört vid den tidpunkt då länsstyrelsen skall fatta sitt beslut. Departementschefen (prop. 1987/88:93) erinrade om uttalandet i propositionen från år 1968 att förbud bara skall få tillgripas i särskilt kvalificerade fall med hänsyn till de avsevärda ingrepp i den drabbades försörjningsmöjligheter som ett förbud kan innebära och de verkningar i övrigt som detta kan få för den enskilde. Detta borde enligt departementschefen gälla även i fortsättningen.

Från den tid då det fanns ett motstånd mot att över huvud taget kunna förbjuda någon att ha hand om djur och fram till i dag har det skett en utveckling som innebär att allt större vikt läggs vid djurskyddsintresset. Det framgår bl.a. av de reaktioner som följt på vissa domstolsavgöranden liksom av jordbruksverkets förslag och remissinstansernas uttalanden. Enligt min mening är det uppenbart att tillämpningen av förbudsbestämmelsen inte stämmer överens med den allmänna uppfattningen om den vikt som bör läggas vid djurskyddsintresset.

Enligt min mening har den tillämpning som nu uppfattas som otillfredsställande inte sin grund i motivuttalandena om att förbud bara skall komma i fråga i särskilt kvalificerade fall. Ett förbud att ha hand om djur rör på ett särskilt sätt enskildas integritet och i vissa fall begränsar det deras möjligheter att fritt välja näringsverksamhet. Förbud att hålla djur är därför ett så långtgående ingripande att det bör användas endast i sådana fall då djurhållaren på ett allvarligt sätt brutit i sina skyldigheter. Jag är inte beredd att föreslå någon ändring av bestämmelsen i det nu berörda avseendet. Förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur bör följaktligen även i fortsättningen kunna meddelas endast för den som antingen inte följer ett meddelat föreläggande eller förbud som är av väsentlig betydelse från djurskydssyn-

punkt eller allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur eller har misshandlat ett djur.

En ändring av bestämmelsen bör enligt min mening i stället ha som utgångspunkt den omständighet som låg till grund för regeringsrättens avgörande i 1983 års rättsfall. Där konstaterades att den nuvarande bestämmelsen för att förbud skall kunna meddelas förutsätter att upprepad vanvård kan befaras och att det bedöms utsiktslöst att försöka åstadkomma rättelse på något annat sätt. Med hänsyn till vikten av att tillräckliga medel finns tillgängliga att på ett effektivt sätt förhindra fortsatt allvarlig vanvård av djur finns det enligt min uppfattning anledning att skärpa förbudsbestämmelsen i det här avseendet. I fortsättningen bör därför följande gälla.

I stället för att som nu undersöka vilka omständigheter som talar för en upprepning av missförhållandena och eventuellt också vilka andra medel som står till buds för rättelse, får i fortsättningen de tillämplande myndigheterna inrikta sig på att undersöka om det finns någon eller några omständigheter som talar för att missförhållandena *inte* kommer att upprepas. Finns det inte någon sådan påtaglig omständighet skall förbud meddelas.

När det är fråga om en så allvarlig vanvård eller försummelse att det finns förutsättningar för ett förbud *skall* alltså enligt min mening ett sådant också meddelas, om det inte finns anledning anta att ett upprepande inte kommer att inträffa. När det gäller den redaktionella utformningen av den lagändring som mitt förslag föranleder, har jag anslutit mig till vad *lagrådet* har förordat.

En omständighet som kan utgöra grund för att underlåta att meddela förbud kan vara redan gjorda eller i varje fall påbörjade förändringar i djurhållningen. Det kan gälla besättningens storlek eller förhållandena för djuren vad beträffar stallbyggnader eller annat. Ett ytterligare exempel på fall då det kan finnas anledning anta att något upprepande inte kommer att ske, är när missförhållandena berott på sjukdom som sedan övervunnits eller ett inträffat olycksfall.

Avslutningsvis vill jag ta upp ytterligare en fråga som rör tillämpningen av förbudsbestämmelsen. Länsstyrelsen i Malmöhus län har i sitt remissytt-rande efterlyst ett klarläggande huruvida den nu aktuella förbudsbestämmelsen eller bestämmelsen i 26 § djurskyddslagen om förelägganden eller förbud skall tillämpas när djurskyddet kräver att en besättning minskas med ett antal djur. I propositionen från år 1968 uttalade departementschefen att det enligt hans mening inte förelåg något hinder mot att begränsa ett förbud att ha hand om djur på det sättet att djurhållaren förbjuds att hålla djur över ett visst antal.

Den skärpning av förbudsbestämmelsen som jag föreslår innebär att bestämmelsen inte längre kan anses tillämplig i andra fall än när det är befogat att meddela ett förbud som omfattar antingen djur över huvud taget eller alla djur av ett visst slag. Om det inte är aktuellt att meddela ett sådant förbud men djurskyddet kräver att en besättning minskas, bör i fortsättningen föreläggande meddelas med stöd av 26 § djurskyddslagen. Med en sådan avgränsning av tillämpningsområdet för förbudsbestämmelsen i 29 § bör det inte finnas något hinder mot att med stöd av 26 § vid vite förelägga en djurägare att minska sitt djurantal (Jfr RÅ 1983 s. 550).

När det råder sådana missförhållanden att förbudsbestämmelsen i 29 § är

tillämplig kan det samtidigt vara nödvändigt att fatta beslut om att djuren i fråga skall omhändertas. Något behov av att till följd av de föreslagna ändringarna i 29 § göra ändringar även i bestämmelserna om omhändertagande i 31 och 32 §§ finns enligt min mening inte. De sistnämnda bestämmelserna är så utformade att de är väl förenliga med bestämmelsen i 29 § också i dess nya föreslagna lydelse.

3.3 Ny beslutsordning vid omhändertagande av djur

Mitt förslag: Det skall i fortsättningen inte krävas att länsstyrelsen i ett beslut om omhändertagande av djur samtidigt tar ställning till vad som skall ske med djuret. Det skall vara tillräckligt att länsstyrelsen snarast fastställer om ett omhändertaget djur skall säljas eller avlivas.

Jordbruksverkets förslag: Länsstyrelsens beslut vid omhändertagande av djur föreslås uppdelat på ett interimistiskt beslut och ett slutligt beslut.

Remissinstanserna: De remissinstanser som uttalat sig i frågan ansluter sig till jordbruksverkets förslag. Kammarrätten i Sundsvall förklarar sig dela uppfattningen att lagen bör ändras så att beslut om omhändertagande kan fattas utan att beslut samtidigt måste fattas angående avlivning eller försäljning av djuren.

Skälen för mitt förslag: Enligt 31 § djurskyddslagen får länsstyrelsen besluta att ett djur skall tas om hand genom polismyndighetens försorg. Ett sådant beslut kan meddelas när någon underlåter att följa ett föreläggande eller förbud eller, när ett djur utsätts för otillbörligt lidande, rättelse inte sker efter tillsägelse av tillsynsmyndigheten. När ett djur är utsatt för lidande kan enligt 32 § ett omedelbart omhändertagande beslutas under vissa angivna förutsättningar. Beslut om sådant omhändertagande kan meddelas av länsstyrelsen, en tillsynsmyndighet eller polismyndigheten. Om det är någon annan myndighet än länsstyrelsen som fattar beslutet, skall detta underställas länsstyrelsen som snarast skall avgöra om det skall fortsätta att gälla. I 34 § djurskyddslagen föreskrivs att när länsstyrelsen beslutar om omhändertagande av djur, skall det i beslutet fastställas om djuret skall avlivas eller säljas.

I motiven till bestämmelserna (prop. 1987/88:93) hänvisas till att motsvarande förfarande enligt 1944 års lag var alltför komplicerat och i vissa fall tog onödigt lång tid i anspråk. Enligt den gamla lagstiftningen ankom det på polismyndigheten att föranstalta om värdering av ett omhändertaget djur. Det förhållandet att polisen inte hade någon veterinär sakkunskap knuten till sig orsakade i många fall en fördröjning av ärendets handläggning. För att komma till rätta med dessa problem skall länsstyrelsen, som genom länsveterinären förfogar över veterinärmedicinsk expertis, enligt 34 § redan i beslutet om omhändertagande fastställa hur det skall förfaras med det omhändertagna djuret. I den utredning som länsstyrelsen behöver för att kunna avgöra om djuret skall säljas eller avlivas ingår en undersökning och i regel också en värdering av djuret.

I jordbruksverkets rapport har påpekats att den föreskrivna handläggningsordningen skapar problem, närmast i det fall länsstyrelsen fattar beslut om omedelbart omhändertagande av ett djur som är utsatt för lidande. När länsstyrelsen, utan något föregående beslut av tillsynsmyndighet eller polismyndighet, beslutar att ett djur skall tas om hand finns inte den utredning som behövs för att ta ställning till vad som skall ske med djuret. Vanligen bör också djurhållaren få del av liksom tillfälle att yttra sig över den utredningen innan beslut fattas om försäljning eller avlivning. Följaktligen är det i vissa fall svårt för länsstyrelsen att uppfylla kravet att redan i beslutet om omhändertagande bestämma vad som skall ske med djuret.

Mot den angivna bakgrunden föreslår jag att 34 § djurskyddslagen ändras så att det lämnas öppet i vilken ordning beslut om försäljning eller avlivning skall fattas. Det krav som bör gälla är att länsstyrelsen så snabbt som möjligt tar ställning i frågan. Beslutet skall alltså fattas snarast men allt efter omständigheterna får länsstyrelsen välja om beslutet skall sammanföras med beslutet om omhändertagande eller om avgörandet av vad som skall ske med djuret skall få formen av ett särskilt efterföljande beslut.

Ändringen i 34 § föranleder en konsekvensändring i 39 §.

Enligt 35 § djurskyddslagen får kostnader som uppkommer på grund av åtgärder enligt 31 eller 32 § förskottas av allmänna medel. Om ett djur omhändertagits enligt någon av dessa paragrafer, skall kostnaden slutligt betalas av den mot vilken åtgärden har riktats, om det inte finns särskilda skäl till annat.

Det förslag som jag nu lägger fram kan medföra en ökad förskottering av allmänna medel i de fall länsstyrelsen beslutar om omedelbart omhändertagande av djur. Det kan således också leda till något ökade kostnader för den enskilde. Som jag nyss anført bör därför gälla att länsstyrelsen så snabbt som möjligt skall fatta beslut om att djuret skall säljas eller avlivas.

3.4 Försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen

Mitt förslag: Försöksverksamheten med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen (1988:534) förlängs till utgången av år 1994.

Jordbruksverkets förslag: Befogenheterna för andra kommuner än frikommuner bör ligga kvar på länsstyrelsen eftersom det där finns både veterinärmedicinsk och juridisk expertis.

Remissinstanserna: Svenska kommunförbundet anser att en kommun efter samråd med länsstyrelsen frivilligt skulle kunna överta länsstyrelsens befogenheter enligt djurskyddslagen att besluta om förbud att ha djur och omhändertagande av djur. Därmed skulle beslut kunna fattas med den snabbhet som krävs i sådana fall. Statskontoret anser att förutom frikommuner bör andra kommuner som efter hand kan bedömas ha erforderlig kompetens på området kunna ta över beslutsbefogenheterna från länsstyrelsen. Enligt

länsstyrelsens i Stockholms län uppfattning är det önskvärt att kommunerna utnyttjar befogenheterna.

Länsstyrelserna i Östergötlands, Kalmar, Malmöhus och Västerbottens län, försvarets sjukvårdsstyrelse och Sveriges djurskyddsföreningars riksförbund anser att befogenheterna bör ligga kvar på länsstyrelsen eftersom det där finns veterinärmedicinsk och juridisk expertis.

Haninge, Malmö och Pajala kommuner och Svenska lantarbetareförbundet anser att befogenheterna bör ligga på kommunen. Hudiksvalls kommun anser att försöksverksamheten bör ersättas med en permanent verksamhet.

Skälen för mitt förslag: I samband med försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse, det s.k. frikommunförsöket, har försökskommunerna getts ökade befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen. Försöksverksamheten på detta område innebär bl.a. att den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet i försökskommunerna har samma befogenheter som länsstyrelsen att i vissa situationer meddela förbud att ha hand om djur och besluta att djur skall omhändertas (29, 31, 32 §§ djurskyddslagen).

Lagen om försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen gällde intill utgången av år 1991. I avvaktan på jordbruksverkets utvärdering av djurskyddstillsynen förlängdes dock försöksverksamheten till utgången av år 1992 (prop. 1991/92:13, KU6, rskr. 31).

Av de 37 kommuner som för närvarande har möjlighet att bedriva försöksverksamheten har 28 kommuner besvarat jordbruksverket enkät. Av enkätsvaren framgår att endast 4 kommuner har utnyttjat de ökade befogenheterna. De ärenden som omfattas av de ökade befogenheterna är dessutom inte särskilt ofta förekommande vilket sammantaget innebär att kommunernas erfarenheter av försöksverksamheten är ytterst begränsade. De erfarenheter som finns är emellertid i allt väsentligt positiva.

Mot bakgrund härav anser jag att det är för tidigt att nu utvärdera frikommunförsöket på detta område. Jag anser att det är viktigt att försöksverksamheten får fortsätta eftersom de erfarenheter som i dag finns är positiva. Enligt min mening bör därför försöksverksamheten förlängas till utgången av år 1994 för de kommuner som har haft möjlighet att delta i verksamheten.

4 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag har anfört har inom jordbruksdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534),
2. lag om fortsatt giltighet av lagen (1986:99) med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen (1988:534).

Lagförslaget under 1 har granskats av lagrådet.

Lagförslaget under 2 är av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

5 Hemställan

Prop. 1991/92:173

Jag hemställer att regeringen

dels föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534),
2. lag om fortsatt giltighet av lagen (1986:99) om försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen (1988:534),

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört om den lokala djurskyddstillsynen (avsnitt 2.2 och 3).

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och de ändamål som han har hemställt om.

9.5 Omhändertagande av djur

Enligt 34 § djurskyddslagen skall länsstyrelsen *när de fattar beslut* om omhändertagande av djur fastställa om djuret ska säljas eller avlivas. Detta innebär svårigheter vid beslut om omedelbart omhändertagande. Det är nästan utan undantag frågan om ett brådskande beslut och beslutsfattandet måste kunna ske i två led. Ett interimistiskt beslut (föregånget av kommunikering eller ej beroende på omständigheterna i det enskilda fallet) samt ett slutligt beslut, när alla fakta föreligger.

Jordbruksverket anser att lagstiftningen bör förtydligas så att ovanstående förfaringsätt kan tillämpas.

9.6 Förbud att ha hand om djur

I propositionen till ny djurskyddslag m.m. (1987/88:93) finns följande motivuttalande till 29 §:

”Förbud får tillgripas endast i särskilt kvalificerade fall med hänsyn till de avsevärda ingrepp i den drabbades försörjningsmöjligheter som ett förbud kan innebära och de verkningar i övrigt som detta kunde få för den enskilde. Detta bör gälla även i fortsättningen.”

Detta motivuttalande begränsar starkt möjligheten att meddela förbud om handhavande av djur. Kammarrätten har i flera fall upphävt länsstyrelsens beslut om förbud att ha hand om djur med motiveringen att förbudet ingriper i den enskildes försörjningsmöjligheter. Djurskyddsskäl för förbudet har i dessa fall åsidosatts. Regeringsrätten har inte gett prövningstillstånd med motiveringen att frågan har prövats tidigare (1983). Detta var dock innan den nya djurskyddslagen trädde i kraft.

Jordbruksverket anser det angeläget att förbud att ha hand om djur kan meddelas, om det är nödvändigt från djurskyddssynpunkt. I dessa fall bör inte försörjningsmöjligheter och övriga verkningar för den enskilde få inverka på beslutet.

Sammanställning av remissyttrandena över statens jordbruksverks rapport (1992:3) Tillsyn enligt djurskyddslagen 1991

Prop. 1991/92:173
Bilaga 2

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över rapporten avgetts av socialstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), statens kulturråd, statens livsmedelsverk (SLV), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), Kammarrätten i Sundsvall, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), centrala försöksdjursnämnden (CFN), länsstyrelserna i Stockholms, Västergötlands, Kalmar, Malmöhus och Västerbottens län, Hanninge, Malmö, Mullsjö, Hudiksvall, Umeå och Pajala kommuner, Svenska kommunförbundet, AB Trav och Galopp (ATG), Cirkusakademien, Föreningarna djurens vänners riksorganisation, Försvarets sjukvårdsstyrelse (SjvS), Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Läkeemedelsindustriföreningen (LIF), Svenska djurskyddsföreningen, Svenska galoppSPORTENS centralförbund (SGC), Svenska kennelklubben (SKK), Svenska lantarbetareförbundet, Svenska travSPORTENS centralförbund (STC), Sveriges djurskyddsföreningars riksförbund, Sveriges veterinärförbund.

Universitets- och högskoleämbetet har bilagt yttrande av universiteten i Stockholm, Uppsala, Linköping, Lund, Göteborg och Umeå, Karolinska institutet och Naturvetenskapliga forskningsrådet.

Härutöver har yttrande inkommit från Trolle Rhodin och Ingrid af Trolle.

1 Allmänt

1.1 Socialstyrelsen: Eftersom de remitterade handlingarna strikt rör djurskyddsfrågor avstår socialstyrelsen från att yttra sig.

I djurskyddsärenden är det dock inte ovanligt att hälsoskydds- och smittskyddsfrågor samtidigt förekommer. Socialstyrelsen vill därför framhålla betydelsen av samarbete mellan kommunernas tillsynsmyndighet, länsveterinären och smittskyddsläkaren.

1.4 Statens livsmedelsverk begränsar sitt svar till animalieproduktionens djur. Dessa blir genom livsmedelsverkets besiktningveterinärorganisation föremål för besiktning efter ankomst till slakteri och vidare efter uppslaktning vid köttbesiktningen.

Vid dessa besiktningar görs en systematisk kontroll dels av djurens hantering under transporten till slakteriet, uppehåll på slakteristall och under avlivning, dels av förhållanden som kan härledas till vård och hantering under uppfödningen. Genom dessa besiktningar och den s.k. sjukdomsregistreringen vid besiktningen efter slakt upptäcks besättningar med onormalt hög sjuklighet eller skador som kan vara betingade av vanvård. Sjukdomsregistreringen lämnar således de grunddata, som djurhälsovården använder för att finna de mest belastade besättningarna. Hög sjukdomsfrekvens som inte blir föremål för åtgärder är brott mot djurskyddslagstiftningen.

Livsmedelsverket vill framhålla önskvärdheten av utvidgad kommunikation mellan de olika personalgrupper som utövar tillsyn över djurs hälsa och omvårdnad. Det kan omnämnas att internationellt betonas alltmer vikten av "besiktning före slakt" på djurens uppfödningssplatser. Med utökad information om djurs uppfödningförhållanden, kliniska sjuklighet och företagna läkemedelsbehandlingar har besiktningsveterinären bättre underlag i köttbedömningen.

Allmänt kan också sägas att konsumenter i dag ofta inbegriper slaktdjurs omvårdnad i begreppet etisk livsmedelskvalitet.

Livsmedelsverket instämmer med jordbruksverket i att det mellankommunala samarbetet måste förbättras så att en kompetent, effektiv tillsyn av djurskyddet tillgodoses samt att förbud om djurhållning skall vara möjligt att meddela när det är nödvändigt från djurskyddssynpunkt.

Livsmedelsverket anser vidare att jordbruksverkets djurskyddsråd bör kompletteras med representant från slakterisektorn och då lämpligen från besiktningsveterinärorganisationen.

Slutligen måste betonas att djurskyddstillsyn är en synnerligen svår och ofta grannlaga uppgift. Uppgiften kräver för meningsfullhet djupa kunskaper på många olika områden. Därför föreligger stora utbildningsbehov.

1.5 Statskontoret arbetar som regeringens organ för att höja produktiviteten och effektiviteten i den offentliga sektorn. Vi begränsar vårt yttrande till att gälla härmed sammanhängande frågor.

Effektiviteten i djurskyddstillsynen är beroende såväl av att gällande lagar och förordningar kan tillämpas på ett smidigt och riktigt sätt som på att organisationen för beslut och tillsynsarbete är ändamålsenligt utformad.

Jordbruksverket pekar i sin rapport på flera faktorer i den nuvarande lagstiftningen som medför svårigheter för tillsynsmyndigheten att på ett effektivt sätt kunna uppfylla intentionerna i djurskyddslagen. Utan att ta ställning till hur lagstiftningen bör utformas vill statskontoret framhålla vikten av att det fortsatta arbetet härvidlag leder till ökad tydlighet avseende ansvarsförhållanden, befogenheter m.m.

Statskontoret anser det angeläget att ta till vara de möjligheter till effektivisering av tillsynen som ligger i samarbete och samordning mellan olika aktörer inom djurskyddsområdet. Flera synpunkter och förslag som förts fram bör direkt kunna utgöra grund för konkreta åtgärder från jordbruksverkets sida, vilka kan leda till förbättringar av djurskyddet och effektivare tillsyn.

1.6 Riksrevisionsverket har från sin utgångspunkt ingenting att erinra mot de framförda förslagen i rapporten.

1.9 Sveriges lantbruksuniversitet: Djurskyddstillsynen måste vara ett offentligt ansvar. För att denna princip skall kunna tillämpas fullt ut synes ett system med mellankommunal samverkan med gemensam tillsynsman för flera kommuner vara ett steg i rätt riktning.

Även om det offentliga ansvaret skall gälla som princip, finns stora möjligheter till effektivisering och rationalisering av djurskyddstillsynen genom en samverkan mellan den offentliga tillsynen och den mycket betydande egen-

kontroll och egentillsyn, som utföres i regi av husdjursnäringens egna organisationer. Inom egenkontrollen finns förtroendeskapande bred och djup kompetens, som den offentliga tillsynen skulle kunna repliera på. Visst dubbelarbete vid exempelvis regelbundna inspektioner bör också kunna undvikas med nyss nämnt arrangemang och kostnaderna därmed hållas nere. Naturligtvis måste egenkontrollen utformas under beaktande av konkurrensneutralitet. Anslutningen till egenkontrollen bör vara obligatorisk för besättningar över en viss storlek.

Efterfrågan på tilläggsutbildning i djurskydd har hittills varit större än tillgången på sådan utbildning. En balans kommer sannolikt att infinna sig så småningom. Vissa vid Sveriges lantbruksuniversitet förekommande yrkesutbildningar synes med specifika kompletteringar i hög grad vara lämpade som grundläggande utbildningar för djurskyddsinspektörer. Det är viktigt att en blivande tillsynsperson har praktisk erfarenhet av djurhållning och är väl förtrogen med flertalet produktionsinriktningar och djurslag. En god kontakt med den vid ett flertal SLU-institutioner pågående forskningen är viktig för såväl den grundläggande utbildningen av djurskyddsinspektörer som för dessas fortbildning.

Djurskyddstillsynen skulle underlättas om 4 § i djurskyddslagen utökades till att omfatta samtliga djurslag.

Jordbruksverket har tillsatt ett djurskyddsråd med representanter från en rad myndigheter (bl.a. SLU) och organisationer för att ge berörda intressenter möjlighet att redovisa sina erfarenheter, synpunkter och förslag på djurskyddets område. Rådet tycks ännu ej ha funnit sina slutliga arbetsformer. I det fortsatta arbetet bör rådets kompetens enligt jordbruksverkets egna intentioner utnyttjas som ett forum och ej fungera som beslutande organ.

1.10 Statens veterinärmedicinska anstalt vill allmänt framhålla att tillgången på specialutbildad personal inom djurskyddsområdet för närvarande synes vara otillräcklig. Behovet av kompetens i djurskyddstillsynen bedöms därför ej vara täckt. Det är vidare angeläget att den rättsliga handläggningen av anmälda fall står i överensstämmelse med det allmänna rättsmedvetandet. Samhället bör därför stödja ansvariga i deras känsliga uppgift att ingripa där brister i skötsel och handhavande av djur så påfordrar.

Mindre än en tredjedel av ansvariga har deltagit i någon djurskyddskurs. Detta är otillfredsställande. SVA vill i detta sammanhang framhålla den kurs som regionalt verksamma veterinärer kan utgöra.

SVA vill framhålla vikten av att kommuner som saknar expertis anlitar utomstående veterinär experthjälp.

I djurskyddsrådet bör enligt SVA ingå även djurskyddskunnig representant på länsnivå.

SVA anser att förslaget, om att veterinärer inom den organiserade djurhälsovården engageras i den rutinmässiga djurskyddstillsynen, bör utredas.

SVA ser *allvarligt* på dagens situation med de uteblivna subventionerna till nödslakt och obduktioner samt följderna av detta. Som en följd av dagens system kan inte uteslutas att sjuka djur blir stående alltför länge obehandlade eller oslaktade, vilket kan misstänkas ibland leda till oacceptabelt lidande.

1.12 Länsstyrelsen i Stockholms län: De förslag som framförs i rapporten tillgodoser i huvudsak de önskemål på ändringar och tillägg som framkommit under de år som den nya djurskyddslagen tillämpats. Länsstyrelsen anser dock att förprovningen av djurstallar inte fungerar tillfredsställande. Allt för många djurägare underlåter att ansöka om förprovning.

Länsstyrelsen vill i detta sammanhang aktualisera frågan om jordbruksverkets bemyndigande att utfärda föreskrifter för djurhållning och skötsel, borde utvidgas till att omfatta även hästar och vissa sällskapsdjur. I Stockholms län överväger de senare djurslagen i djurskyddsärendena och påtagliga missförhållanden – som ofta är svåra att komma till rätta med utan stöd av uttryckliga föreskrifter – konstateras ofta i tillsynsarbetet.

Jordbruksverket har i rapporten uppmärksammat problemet med att djurägare underlåter att anmäla planerat djurstall till förprovning. Verket kommer inte med något förslag till ändringar men avser att ytterligare utreda frågan. Länsstyrelsen anser att detta är angeläget. Enligt länsstyrelsens erfarenhet är det i många fall svårt att nå ut med information om provningsskyldigheten till djurägare som planerar att bygga stall.

Länsstyrelsen anser att det primära ansvaret för djurskyddstillsynen skall ligga på kommunerna. Samverkan mellan djurskyddsinspektör och olika veterinärkategorier måste dock förstärkas. Även samarbetet såväl internt i kommunen som externt med andra myndigheter, exempelvis polismyndigheter och sociala myndigheter, måste ske i större utsträckning. Detta är särskilt viktigt när det gäller omhändertagandet av djur, eftersom dessa ärenden är av så komplicerad natur.

Tillgång till djurskyddsinspektör bör finnas i varje kommun. I dag har endast hälften av länets kommuner inspektör med vidareutbildning i djurskydd. Fortsatt vidareutbildning i form av regionala och centrala kurser är angelägen.

1.13 Länsstyrelsen i Östergötlands län tillstyrker de förslag till ändringar som framförts i rapporten ---.

1.14 Länsstyrelsen i Kalmar län delar i stort jordbruksverkets beskrivning av djurskyddstillsynen. ---

Jordbruksverkets förslag att ytterligare utreda de problem som finns, när djurstallar inte förprovats, är inte nödvändigt. De centrala direktiv som finns är tillräckliga för att kunna hantera ärenden om s.k. "efterprovning".

Länsstyrelsen föreslår att även länsstyrelserna skall vara representerade med minst en medlem i jordbruksverkets djurskyddsråd. Det borde vara intressant för jordbruksverket och djurskyddet att länsstyrelserna kan framföra sina mångfasetterade erfarenheter, synpunkter och förslag redan i detta forum. Länsstyrelsernas uppfattning anser vi inte blir framförda på ett riktigt sätt genom att någon eller några länsveterinärer redan finns i djurskyddsrådet. Dessa veterinärer representerar uteslutande sina uppdragsgivare (facklig resp. djurskyddsorganisation).

Länsstyrelsen tillstyrker jordbruksverkets förslag att genom olika insatser få till stånd en bättre förståelse för djurskyddsfrågorna hos kommunerna. Det är särskilt angeläget att omedelbara insatser görs för att informera om tillämpningsföreskrifternas, för lantbrukets djur m.m., konsekvenser den 1 januari 1994.

1.15 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Av jordbruksverkets enkät framgår att djurskyddstillsynen i många kommuner bedrivs på ett otillfredsställande sätt. Länsstyrelsen förutsätter att detta beror på att det saknas tillräckliga resurser vad avser personal och bristande kunskaper på området hos den personal som finns. På kort sikt kan problemet med djurskyddstillsynen i sådana fall lösas genom att kommunerna i större utsträckning anlitar utomstående kompetent personal, exempelvis distriktsveterinärer. Det kan i samband härmed anmärkas att distriktsveterinären redan i dag bedriver viss djurskyddstillsyn. Enligt allmänna veterinärinstruktionen (SFS 1982:1027) har distriktsveterinären skyldighet att, om det finns anledning att anmärka på djurhållningen i något avseende, anmäla detta till tillsynsmyndighet. På längre sikt måste djurskyddstillsynen lösas på sådant sätt att kommunernas egen personal kan utöva en effektiv tillsyn. Detta måste lösas bl.a. genom grundutbildning som fortlöpande kan följas upp genom vidareutbildning. I detta fall torde det vara viktigt att framhålla att utbildningen måste vara både teoretisk och praktisk. Den praktiska utbildningen skulle kunna ske genom en större samverkan mellan kommunerna med, bl.a. praktik hos kommuner med i dag fungerande djurskyddstillsyn.

Jordbruksverket har föreslagit att frågan om hur det skall förfaras vid de tillfällen stallar byggs eller förändras utan att dessa förprovats av länsstyrelsen, skall utredas. Länsstyrelsen anser att i sådana fall av underlåtenhet bör det vara möjligt för tillsynsmyndigheten, kommunen, att förelägga den som bygger att lämna in ansökan i efterhand. Bestämmelsen bör tas in i djurskyddsförordningen.

1.17 Länsstyrelsen i Västerbottens län: Djurskyddstillsynen har blivit bättre men bör förstärkas. Samverkan mellan kommunerna i djurskyddstillsynen förekommer inte i länet men tillstyrkes. Tillsynen bör därigenom dels kunna bli effektivare beroende på att tjänstemannen får stor erfarenhet och dels billigare på grund av att mindre antal personer behöver vidareutbildning. Nackdelen är att kompetensen mer eller mindre försvinner om denna specialist slutar sin anställning.

Länsstyrelsen (i vissa fall i samarbete med kommunförbundet) har ökat utbildningsinsatserna, speciellt efter den nya djurskyddslagstiftningens tillkomst. För närvarande pågår en 5 poängs kurs i "Djurskydd inom lantbruket" för miljö- och hälsoskyddsinspektörer i Norrbotten och Västerbotten. Kursen anordnas av Umeå universitet. Länsstyrelsen i Västerbottens län medverkar under ca 36 timmar.

Åtal i de fall stall uppförts utan att förprovning skett löser inte frågan. Länsstyrelsen bör få möjlighet att förelägga (vid vite) berörd djurägare att till länsstyrelsen inkomma med de handlingar som krävs vid förprovning och sedan göra en efterprovning. Efterprovning förekom tidigare vid införandet av tvåprssystemet på mjölk.

1.18 Haninge kommun: Det är viktigt att kommunernas ansvar klargörs. Det råder stora svårigheter att intensifiera och bedriva en aktiv tillsyn i kommunerna samtidigt som arbetsuppgifterna ökar och stora besparingskrav inskränker hela verksamheten. Djurskyddstillsynen har ofta låg status jämfört med t.ex. insatser på miljöområdet, som har politisk genomslagskraft.

Ett bra sätt att bygga upp effektivare tillsyn och att stödja enskilda djurskyddsinspektörer kan vara att driva riktade insatser på länsnivå. I kommuner som inte har utpräglad landsbygd med lantgårdar, t.ex. inom storstadsregionerna, får den enskilde tjänstemannen ingen stor erfarenhet av resp. djurslag/djurhållning. Detta är ytterligare ett skäl till samordning exempelvis länsvis, där länsveterinär, lantbruksenhet eller annan expertis deltar. Handläggarna delar med sig av sina erfarenheter och erfarenhet byts mellan olika kommuner. Arbets sättet med riktad tillsyn har stora fördelar både i planeringsstadiet och i slutredovisningen för att få större genomslagskraft och nå ut med rätt budskap till resp. djurhållare.

1.21 Malmö kommun: Det kan konstateras att dagens utbildning vid Umeå universitet av miljö- och hälsoskyddsinspektörer är otillräcklig vad avser djurskyddstillsynen. Även med kompletteringskurserna i Skara är tillsynsutbildningen mager. En grundlig utbildning, typ lantmästarutbildningen vid lantbruksuniversitetet, är den för närvarande bästa. I framtiden kan Umeå-utbildningen kanske byggas på med en utbildning vid lantbruksuniversitetet och därmed blir skraddarsydd för tjänst som djurskyddsinspektör i en kommun.

Dock beslutar varje kommun suveränt om vilken utbildning djurskyddsinspektören skall ha med hänsyn till kommunens inre struktur.

Det är viktigt att djurskyddsfrågorna läggs på en nämnd som har kunskap och kompetens för ändamålet. Närmast till hands ligger miljö- och hälsoskyddsnämnden. Denna nämnd hanterar även närliggande frågor såsom hygien, miljöskydd, avfall, olägenheter etc. och kan alltså samordna ärenden på ett effektivt sätt.

Den ordning som i dag gäller, dvs. att länsstyrelsen på förhand godkänner stallar enligt 5 § djurskyddsförordningen bör kunna ändras. Ansvar för löpande tillsyn enligt djurskyddslagen och flera närliggande lagar har kommunen. Således bör kommunen sköta både förprovning och tillståndsprövning. Anvisningar bör utarbetas av jordbruksverket. Avgiftsfinansiering bör tillämpas för provnings- och tillståndsärenden.

1.22 Mullsjö kommun: Frågan om arbetsgivaransvar och former för mellan-kommunal samverkan är viktig att utreda.

Centrala riktlinjer för tillsynsarbetet behövs. Särskild djurskyddsinspektör bör finnas.

1.23 Hudiksvalls kommun anser att det är viktigt att kommuner kan samverka i djurskyddstillsynen. På sikt torde detta vara en nödvändighet för en kompetent och resurssnål tillsynsorganisation.

I vår kommun ansvarar en sammanslagen miljö- och räddningsnämnd för djurtillsynen. Organisatoriskt bör ansvaret ligga på miljö- och hälsoskyddsnämnd eller motsvarande. Här finns också möjlighet till samordningsvinster. Exempelvis kan kombinationen djurskydd/miljöskyddstillsyn tillämpas i många fall.

För snabb handläggning av djurskyddsärenden är det av vikt att långt gående delegering av beslut genomförs. Delegering kan lämpligen ske till tjänstemän och/eller arbetsutskott eller motsvarande.

Även för mindre djurstall, mindre än 10 djurenheter, bör förprovning krävas. Provningsen kan lämpligen utföras på kommunal nivå.

1.24 Umeå kommun: Förutom förbättrad utbildning har miljökontoret den uppfattningen att för vår del skulle kvaliteten på tillsynen förbättras om en särskild djurskyddsinspektör hade hand om tillsynen. Vi har tillsynen uppdelad på flera tjänstemän, vilka har tillsynsarbetet som en arbetsuppgift av många. Vad som även talar för en särskild djurskyddsinspektör är att möjlighet finns att kvaliteten på tillsynen blir likartad i hela landet.

Resurser, utbildning och erfarenhet är de viktigaste frågorna vad gäller kvaliteten på tillsynen.

Grundutbildningen i djurskydd bör förbättras.

Vidareutbildningen för de inspektörer som arbetar med djurskydd bör ges högre prioritet av kommunerna.

Frågan om erfarenhetsutbyte mellan olika myndigheter är viktig och måste ske kontinuerligt.

Samma instans som har djurskyddstillsynen bör yttra sig i förprövningsärenden.

Miljökontoret är positivt inställt till Lantbrukarnas riksförbunds och lantbrukskooperationens branschorganisationers "Lantbrukets egenkontroll". Där ställs mål upp för att nå bra miljö och god djuromsorg. De vill aktivt söka nya vägar för att förbättra miljön, vilket kan få till följd att samhällets kontrollapparat kan minskas. Syftet är också att sänka lantbrukarens kostnader för den tillsyn kommunen är ålagd att bedriva.

1.25 Pajala kommun: Mellankommunal samverkan blir ineffektiv och kostnadskrävande på grund av att kommunerna i Norrbottens inland ytmässigt är stora. Långa restider gör tillsynsarbetet ineffektivt.

Djurskyddskurser bör anordnas även i norra delen av landet (Luleå, Skellefteå) då det är förenat med stora kostnader att utbilda personal i södra och mellersta Sverige.

Fem- och tiopoängskurser bör även genomföras i norra Sverige.

I de mindre kommunerna kommer djurskyddstillsynen med all sannolikhet att prioriteras mycket lågt om nämnda tillsyn skall ligga hos kommunstyrelsen eller en sammanslagen bygg- och miljönämnd.

När länsstyrelsen förprovar djurstallar bör samråd ske med miljö- och hälsoskyddsnämnden, eftersom det sedan är nämnden som ansvarar för djurskyddstillsynen. Samrådet har inte fungerat när det gäller nybyggnationer i Pajala kommun. Vid slutbesiktningar har djurskyddsinspektören inte beretts tillfälle att närvara.

1.26 Svenska kommunförbundet: Styrelsen anser att det finns anledning att betona den positiva utveckling som djurskyddstillsynen haft under de senaste åren. Nästan hälften av kommunerna har förstärkt djurskyddstillsynen. Betydligt mer tid och resurser läggs numera på tillsynen. Ökningen i nedlagd tid är 20–40 % sedan år 1988. Styrelsen är dock medveten om att det är önskvärt att djurskyddstillsynen förbättras ytterligare i en del kommuner.

Kommunförbundet har under den aktuella perioden medverkat i regionala kurser för miljö- och hälsoskyddsinspektörer i djurskyddstillsyn. Perso-

nalen är i dag bättre utbildad och kommuner inom de djurtäta områdena i landet har ofta specialistkompetens. Styrelsen vill också erinra om att kommunerna under den tidsperiod som redovisats har ålagts flera nya arbetsuppgifter inom miljöområdet, bl.a. miljöskyddstillsyn och krav på bättre livsmedelstillsyn. Samtidigt har den kommunala ekonomin påtagligt försämrats.

Det finns anledning att lyfta fram att de slutsatser som kommer till uttryck i jordbruksverkets rapport i flera avseenden vilar på en bräcklig grund. De bygger huvudsakligen på en endagskonferens och en enkät till landets kommuner. Enkäten hade visserligen en hög svarsfrekvens, men de antaganden och slutsatser som har dragits innehåller trots detta stora osäkerheter.

Styrelsen delar inte jordbruksverkets farhågor att djurskyddstillsynen, med någon sorts underförstådd automatik, skulle bli lägre prioriterad därför att kommunerna ändrar nämndstrukturen och omorganiserar förvaltningarna i syfte att effektivisera verksamheten.

Styrelsen delar alltså inte den kritik som riktas mot miljö- och hälso- skyddsnämndernas sätt att sköta djurskyddstillsynen. Styrelsen vill erinra om att den i en skrivelse till jordbruksdepartementet har framfört, att om man från statens sida inte har förtroende för den kommunala djurskyddstillsynen, så borde konsekvensen bli att staten – som bl.a. förfogar över en veterinärorganisation – tar över hela ansvaret för djurskyddstillsynen. I de fortsatta kommentarerna till rapporten utgår styrelsen dock från ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap.

I rapporten föreslås att kommunerna prövar att genom samverkan lösa djurskyddstillsynen. Detta är enligt jordbruksverket en väg, särskilt för mindre kommuner, att förbättra och effektivisera djurskyddstillsynen. Styrelsen delar verkets uppfattning i detta avseende.

Styrelsen anser dessutom att det är önskvärt att samverkansformerna mellan distriktsveterinärer, djurhälsoveterinärer och kommuner utvecklas. För närvarande fungerar samarbetet mellan distriktsveterinärerna och kommunerna högst olika i skilda delar av landet. Distriktsveterinärerna kan tillföra kommunerna betydelsefulla uppgifter om djurhållningens kvalitet. Ett bibehållande av nuvarande distriktsveterinärorganisation gagnar djurskyddet. Styrelsen har kännedom om den pågående utredningen med uppgift att se över veterinärväsendet och anser att förslag från utredningen bör behandlas samordnat med överväganden om eventuella ändringar i djurskyddslagen.

Länsstyrelsens förprovning av djurstallar fungerar inte tillfredsställande för närvarande. Styrelsen delar jordbruksverkets uppfattning att förordningen måste ändras så att förprovning verkligen sker. Det får inte vara ekonomiskt fördelaktigt att bryta mot lagen. Styrelsen föreslår att möjlighet till efterprovning införs. Kommunerna bör också ges möjlighet att frivilligt ta över provningen enligt 5 § djurskyddsförordningen.

Enligt styrelsens uppfattning är det statens uppgift att bestämma ramarna för den kommunala verksamheten genom att ange målen för djurskyddstillsynen. De centrala myndigheterna får då en naturlig roll att följa upp och utvärdera djurskyddstillsynen samt återföra kunskap till den lokala nivån. Styrelsen avstyrker bestämt tvingande regler för hur kommunerna i detalj skall bedriva djurskyddstillsynen.

Ett sätt att förbättra tillsynen är enligt styrelsens uppfattning att ge delega-

tion så att både tillsyn och beslut ligger på kommunen i de fall där kommunen önskar detta.

Styrelsen vill framhålla att jordbruksverket kan göra betydande insatser för att djurskyddstillsynen skall bli bättre. Detta kan bl.a. ske genom att goda exempel ställs samman och sprids och genom att arbetsunderlag upprättas för bedömningar i olika delar av djurskyddstillsynen.

Kommunförbundet avser att tills vidare behålla den djurskyddsgrupp som förbundet tillskapade år 1990 för att samordna frågor om djurskydd och djurskyddstillsyn på det lokala planet. Djurskyddsgruppen skall bidra med underlag som möjliggör att tillsynen effektiviseras. Samarbete skall ske med jordbruksverket. Samarbetet kommer att koncentreras på praktiska frågor såsom utveckling av samarbetsformer mellan veterinärorganisationen, djurhälsovården och kommunerna. Detta bör kunna leda till att resurserna koncentreras till de angelägnaste tillsynsobjekten. Utbildningsinsatser är ett annat samarbetsområde, liksom att utveckla bedömningsgrunder för vad som är bra resp. dåligt skötta eller vanvårdade djur.

Också inom djurskyddstillsynen bör det vara möjligt att utveckla ett system med egenkontroll. Frågor om detta bör studeras närmare.

Styrelsen anser sammanfattningsvis att kritiken mot den lokala djurskyddstillsynen är för negativ. Tillsynen har blivit betydligt bättre under de senaste åren. Styrelsen accepterar inte nya pålagor på kommunerna utan finansiering. Är staten inte nöjd med den kommunalt bedrivna djurskyddstillsynen bör konsekvensen bli att staten, som bl.a. förfogar över en veterinärorganisation, tar över ansvaret för tillsynen.

Styrelsen är för sin del alltså öppen för en diskussion med staten om ansvarsfördelningen för djurskyddstillsynen i framtiden. En möjlig modell kan vara att låta staten ha det fulla ansvaret men möjliggöra för de kommuner som så vill att på entreprenad sköta delar eller hela djurskyddstillsynen åt staten.

1.30 Föreningarna djurens vänners riksorganisation: Den som haft närmare kontakter med den djurtillsyn, som praktiseras inom vissa kommuner i dag, är helt på det klara med att en omorganisation måste ske, om djuren skall få det skydd som lagen avser. Vårt förslag är att kommunerna handhar tillsynen över animalieproduktionens djur på ungefär samma sätt som nu sker, dock med den ändringen att intervallerna mellan varje besök inte får vara längre än 2,5-3 år.

Vad sedan gäller anmälningar från allmänheten gällande misshandel eller annan olämplig djurbehandling, höns- och pälsdjursfabriker, försöksdjur, cirkusar, tävlingshästar (under träning), zoologiska affärer, slakterier, vilt-hägn m.fl. udda djurhållningar, vore det lämpligt att tillsynen över dessa djur utövades av grupper som var direkt underställda resp. länsstyrelser. Till sådana grupper borde även veterinärer knyts, som genom sina oberoende ställningar kunde biträda kommunernas djurtillsyn vid behov.

Vi anser inte, att den utbildning som ges till blivande miljö- och hälsoskyddsnämnder är tillräcklig för dem som skall utöva djurtillsyn. Därför är det nödvändigt, att de kurser som bedrivs i Skara inte endast utökas till antalet utan även breddas med ytterligare kunskapsämnen, som exempelvis eto-

logi. Grunden till djurs välbefinnande bygger på att man skapar en miljö, som i möjligaste mån liknar den som resp. djurart en gång lämpats att leva i. Men för att bistå djurägare med sådana råd fordras det givetvis, att den som utövar djurtillsyn själv besitter sådana kunskaper. Det är även viktigt, att det ordnas fortbildningskurser, samt att statens jordbruksverk kontinuerligt förser samtliga, som är involverade i någon form av djurtillsyn, med information.

När det gäller förprovningar av djurstall eller andra lokaler, där djur skall förvaras, bör även djurtillsynen få tillfälle att yttra sig. På samma sätt bör förfaras då det gäller vilthägn och andra liknande arrangemang. Det är ju vida svårare att framtinga förändringar, när byggnationerna redan tagits i bruk.

1.31 Försvarets sjukvårdsstyrelse: Om djurskyddslagens (1988:534) intentioner skall uppfyllas om ett godtagbart djurskydd måste olika anläggningar inspekteras minst vart tredje år av adekvat utbildad tillsynspersonal. Grundutbildade hälsoskyddsinspektörer, med endast 1,5 högskolepoängs djurskyddsutbildning, är inte tillräckligt utbildade för uppgiften. Efter kompletterande utbildning kan dock tillräcklig kompetens erhållas för tillsyn på lokal nivå. Alternativt kan kompetens för tillsynsarbetet fås från tillfälligt anlitad veterinär eller agronom. Tillsynsansvaret kan därför kvarligga på kommunal nivå. Tillsynsrollen försvåras för lokal nämnd om andra djur än animalieproduktionens finns inom kommungränserna. Tillsyn av vilthägn, djurparker och försöksdjur bör därför tills vidare åvila den regionala myndigheten.

Enligt 33 § förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten har försvarets sjukvårdsstyrelse tillsynen över djurskyddet. Eftersom detta förhållande inte nämns i annan författning sker för närvarande vissa missar i den ömsesidiga informationen mellan den militära och de civila tillsynsmyndigheterna.

SjvS föreslår därför att, vid ändring i lagstiftningen om djurskyddstillsyn i lagen, ett nytt stycke bör tillkomma: "Inom försvarsdepartementets ansvarsområde är försvarets sjukvårdsstyrelse tillsynsmyndighet."

Likaså bör även 60 § djurskyddsförordningen (1988:539) få följande tillägg: "Närmare föreskrifter inom försvarsdepartementets ansvarsområde meddelas av försvarets sjukvårdsstyrelse."

1.32 Lantbrukarnas riksförbund: Djurhållning och livsmedelskvalitet är aktuella frågor i den svenska debatten. Den nya djurskyddslagen och de insatser som gjorts inom föreningsrörelsen har lett till att produktionen av svenska livsmedel uppfattas positivt av konsumenterna.

Jordbrukarnas värderingar styr deras djurhållning och djurhantering. Värderingarna innebär i det stora flertalet fall att köttproduktion skall bedrivas med respekt för de levande djurens rätt till god omsorg i uppfödningen ända fram till slakten. Målsättningen är att producera rena och säkra livsmedel.

Det torde sålunda bland jordbrukarna finnas en stark uppslutning kring huvudprinciperna i djurskyddslagen. Samtidigt spåras en påtaglig irritation inför kommunernas tillsynsarbete vad beträffar kompetensnivå hos djurskyddsansvariga, kostnader etc. Enligt LRF:s mening är det därför mycket som talar för en utbyggd egenkontroll.

LRF konstaterar utifrån utredningens rapport att tillsynen enligt djurskyddslagen visar stora skillnader mellan olika kommuner. Periodiciteten i tillsynen, kompetensnivån hos djurskyddsansvariga, avgiftsuttag m.m. varierar i hög grad. Det kan noteras att utomstående experter, främst veterinärer, i vissa fall utnyttjas på konsultbasis i tillsynsarbetet.

I detta sammanhang kan nämnas att LRF under våren genomför en enkät till länsförbunden rörande erfarenheterna från tillämpningen av djurskyddslagen. Riksförbundet räknar med att före halvårsskiftet redovisa resultaten från enkäten.

En stor andel av landets djuruppfödare är anslutna till den organiserade djurhälsovården. Hälsovården är uppbyggd kring veterinärer med specialistkompetens inom resp. djurslag. Fältarbetet bedrivs främst med hjälp av distriktsveterinärer som regelbundet besöker anslutna besättningar.

Jordbrukarna har sålunda tillgång till sakkunskap inom djurskyddsområdet som stöd i sin egenkontroll. LRF anser att man genom att utnyttja denna kompetens kan avlasta kommunerna ett betydande tillsynsarbete.

LRF, SHS och Slakteriförbundet arbetar för närvarande fram ett förslag till principer och rutiner för hur tillsynen skall utformas ute hos jordbrukaren och hur den skall integreras i djurhälsovården. Nämda organisationer kommer senare under våren att presentera ett konkret förslag till uppläggning.

Genom den föreslagna samordningen skulle kommunerna för ett stort antal jordbruksföretag avlastas tillsynen i fält. Det bör dock påpekas att ett betydande antal djurhållare står utanför djurhälsovården. Till denna grupp hör framför allt deltids- och fritidsjordbruk oftast med ett litet antal djur.

1.36 Svenska djurskyddsföreningen: Som framgår av Djurskyddsrådets sammanfattning av jordbruksverkets rapport måste djurskyddstillsynen vara ett offentligt ansvar, men att samarbete med utomstående experter på olika djurslag måste utvecklas. Denna offentliga tillsyn bör såsom hittills skötas av kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. På nämnderna skall finnas register över alla inom kommunen befintliga tillsynsobjekt med uppgifter om förbållanden, som är väsentliga för bedömning av djurskyddet, nämligen djurslag och antalet djur, byggnaders storlek, ålder och skick, ägare med personnummer och utbildning.

Då det inte kan anses rimligt, att varje kommun skall hålla sig med på alla olika områden sakkunnig person för tillsynen, skall djurskyddsinspektör med specialistkompetens finnas till kommunernas förfogande, antingen på ett antal länsstyrelser eller på jordbruksverket. Kommunerna och djurskyddsinspektörerna skall vidare samarbeta med den tillsynsverksamhet och hälsokontroll, som husdjursnäringens egna organisationer bedriver. Kopior av de besöksjournaler, som upprättas vid denna kontrollverksamhet, bör skickas till kommuner och djurskyddsinspektörer för kännedom.

Djurhållningen är i dag så specialiserad, att den som skall utöva tillsyn måste ha specialistkompetens, om vederbörande skall kunna uppträda med auktoritet och tillsynen vinna respekt. För att bedöma uppenbar vanvård och misshandel behövs ingen utbildning men väl för att bedöma hur djur trivs i sin miljö och med skötsel och vård. Det gäller inte bara sådana specialiteter som försöksdjur, djurparker, cirkusdjur, tävlingshästar av olika kate-

gorier under träning, vilthägn och pälsdjursgårdar utan i samma mån uppfödningen och hållningen av våra konventionella husdjur. Uppfödningen av dessa djur är i vissa fall starkt mekaniserad till något som erinrar om fabriker. Människan har ersatts av teknik, den mänskliga tillsynen av larm och indikatorlampor.

Av personer med ansvar för djurskyddstillsyn i lagens anda måste krävas kunskap om och praktisk erfarenhet av olika djurs skötsel och vård, inte bara teoretisk utbildning. För att lära känna djur är det nödvändigt att leva med dem. I utbildningen för djurskyddsinspektör och annan person, som har ansvar för djurskyddstillsyn bör alltså ingå praktisk skötsel och vård av det eller de djurslag som vederbörande specialiserar sig på, under minst fyra veckor.

1.38 Svenska kennelklubben vill starkt understryka betydelsen av att de synpunkter som framkom vid tillsynskonferensen i maj 1991 beaktas och åtgärdas av ansvariga myndigheter. SKK anser det även angeläget att de erfarenheter, som de olika djurorganisationerna genom sin verksamhet besitter, utnyttjas genom s.k. egenkontroller samt att kommunerna vid allvarliga fall av vanvård vänder sig till utomstående experter, då det gäller hund till SKK:s kennelkonsulenter.

SKK vill betona betydelsen av att djurskyddsfrågan får en praktisk lösning i alla Sveriges kommuner och delar till fullo jordbruksverkets uppfattning att man i mindre kommuner kan lösa frågan i mellankommunal samverkan.

1.39 Svenska lantarbetareförbundet anser att tillsynen enligt djurskyddslagen bör samordnas på ett bättre sätt i framtiden. I dag konfronteras djurskötaren med alltför många aktörer. Det kan vara djurskyddsinspektör, hälsovetterinär, distriktsveterinär, länsveterinär och olika rådgivare. Mångfalden ökar risken för varianter i tolkningen av lagen och därmed osäkerheten om vad som egentligen gäller. Vi anser det nödvändigt att kontakten med företaget och djurskötaren handhas av en person med myndighetsansvar. Vår erfarenhet säger oss att detta bör vara en person med gedigen utbildning och praktisk erfarenhet från djurskötsel. Vi anser det viktigt att rekryteringen sker bland personer som har praktisk erfarenhet från djurproduktion. För oss hör djur- och arbetsmiljö nära samman. Vi anser att det är av största vikt, att man i det utvecklingsarbete som pågår tar hänsyn till båda dessa faktorer, eftersom både människa och djur skall fungera tillsammans om intentionerna i djurskyddslagen skall kunna infrias.

En viktig del i tillsynen är den s.k. egenkontrollen. För detta krävs utbildning av personalen som arbetar med djur. Vi anser att det finns stora brister i utbildningen av djurskötare, lantmästare och agronomer när det gäller djurskyddet och att en översyn är nödvändig.

1.42 Sveriges djurskyddsföreningars riksförbund: Rapporten ger en bra bild av dagsläget för djurskyddstillsynen. Den är också en bekräftelse på vad många varit väl medvetna om, nämligen att djurskyddstillsynen i Sverige fortfarande inte fungerar. Orsakerna till detta har endast ytligt analyserats.

Enligt SDR:s uppfattning handlar det inte bara om resursbrist utan också om "systemfel". Djurskyddstillsynen skall ha en övergripande målsättning att förebygga och om möjligt förhindra dålig djurhållning och vanvård av

djur. Tillsynsmyndigheten skall endast i undantagsfall behöva använda sig av fiskala åtgärder.

SDR anser att det nuvarande tillsynssystemet måste modifieras och kompletteras. Vi bedömer det lämpligt att *kommunen* liksom hittills har det lokala tillsynsansvaret och att *länsstyrelsen* är regional tillsynsmyndighet. Men vi bedömer det också nödvändigt att systemet kompletteras med en *egentillsyn*. Hur denna skall utformas bör utredas närmare i samarbete med näringen. Det finns redan i dag kompetens och underlag inom näringens egen rådgivning (utfodring, ekonomi, djurhälsa), hos distriktsveterinärerna alternativt praktiserande veterinärer, hos slakterierna osv. Många uppgifter om produktionen finns också dokumenterade och registrerade i centrala data-system, i gårdsjournaler osv.

Vissa av dessa uppgifter bör kunna ligga till grund för den offentliga tillsynen, som får ett bra bedömningsunderlag. Man kan följa produktionen och avläsa störningar i ett tidigt skede. Den offentliga tillsynen bör därmed kunna bli effektiv utan alltför täta tillsynsbesök och med begränsad tidsåtgång. Det bör rimligen kunna bidra till att kostnaderna kan hållas nere.

1.44 Sveriges veterinärförbund instämmer i att djurskyddstillsynen behöver förbättras. Jordbruksverket föreslår åtgärder i form av bl.a. ett utökat samarbete och förbättrad utbildning för djurskyddsinspektörer. Även veterinärer behöver dock en förbättrad utbildning om framför allt etik och djurskydd samt gällande lagstiftning och dess konsekvenser. Enligt förbundets mening bör undervisningen i djurskydd under veterinärernas grundutbildning vid veterinärmedicinska fakulteten förbättras.

Samverkan mellan kommuner och praktiserande veterinärer behöver utvecklas. Distriktsveterinärerna borde t.ex. kunna avlasta kommunernas djurskyddsinspektörer genom att utföra en del av den rutinmässiga tillsynen i de besättningar där de verkar. Samarbetet mellan miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna eller motsvarande nämnder och veterinärerna i kommunerna måste förbättras. Vid beredning av frågor om djurhållning och djurskydd bör nämnderna anlita veterinär expertis. Vidare bör kontaktveterinärer kallas till sammanträden där djurhållnings- och djurskyddsfrågor behandlas. Besked om vilka veterinärer som har relevant kompetens bör kunna lämnas av resp. länsveterinär.

För att uppnå önskade resultat i form av bättre djurhållning och bättre välfärd åt djuren krävs att det med stöd av djurskyddslagen är möjligt att meddela bindande föreskrifter om skötsel och vård av olika typer av djur. Genom att 4 § djurskyddslagen enbart gäller produktionsdjuren kan i dag med stöd av lagen endast utfärdas allmänna råd vad gäller försöksdjur, sällskapsdjur och hästar. Veterinärförbundet anser att djurskyddslagens 4 § skall omfatta samtliga de djurslag som människan har i sin vård.

2 Särskilda tillsynsfrågor

2.2 Universitets- och högskoleämbetet: Avsaknaden av specialist i försöksdjursfrågor inom jordbruksverkets djurskyddsråd är anmärkningsvärd då

denna specialitet kräver stor kunskap för att goda råd skall kunna ges och riktiga beslut fattas. UHÄ anser därför att djurskyddsrådet bör utökas med en specialist i försöksdjursfrågor. Specialist i denna bemärkelse är inte liktydigt med person med veterinärexamen.

Uppsala universitet: Den moderna djurhållningen är numera så specialiserad att det torde vara svårt om inte omöjligt att på ett riktigt sätt fatta rätta beslut i ärenden som djurskydd utan en lång, praktisk erfarenhet av den typ av djurhållning som skall bedömas. Denna specialisering är i dagens samhälle så långt gången att fackkunskap torde erfordras för varje djurslag eller specialitet (såsom djurparker eller försöksdjur) för sig. Utan ingående erfarenhet är risken för felaktiga bedömningar stor. Dessa felbedömningar kan bestå av ej noterade fel eller iakttagelser som feltolkats.

Krav på praktisk erfarenhet och förkunskaper bör ställas på deltagare i utbildning.

Linköpings universitet: Det bör påpekas att de försöksdjursetiska nämnderna inte utövar någon tillsyn, de har en rådgivande funktion vid bedömningen av en ansökan om djurförsök.

Lunds universitet: Att utbildningsinsatser är viktiga för organ och personer sysselsatta med djurtillsyn önskar vi understryka.

Zoologiska institutionen: Institutionen instämmer i att vidgad utbildning av de tillsynsansvariga är av nöden och då gällande i synnerhet sådana djurarter, som inte ingår i animalieproduktionen eller i den medicinskt inriktade experimentella forskningen. Denna utbildning är alltså aktuell för de kommuner, där biologiska forskningsinstitutioner är belägna.

Vad gäller det centrala djurskyddsrådet, kan man konstatera att det är dåligt med representationen för den allmänzoologiska kompetensen. En sådan kan tillföras rådet genom representanten för Sveriges lantbruksuniversitet men är därmed långt ifrån säkerställd. En komplettering med en representant för någon av landets biologiska sektioner vid universiteten bör komma till stånd.

Umeå universitet: På många håll i rapporten framgår att det finns ett stort otillfredsställt behov av utbildning av tillsynspersonal. Detta torde vara än mera uttalat i de kommuner som också har ansvar för tillsyn av försöksdjur. Det räcker inte här med enbart en god allmän utbildning i djurskyddslagstiftning och i allmänna djurskyddsfrågor, utan det krävs också särskild utbildning i försöksdjursverksamhetens villkor, såväl ur vetenskaplig synvinkel som rörande det ganska omfattande speciella regelverket som omgärdar denna (tillstånd och ansvar, krav på utbildning, krav på etisk prövning, krav på journalföring, m.m.). Utan en sådan särskild utbildning torde det vara svårt för tillsynsmannen att utöva en meningsfull tillsyn, speciellt som det förordas att den inte bara skall bestå i kontroll utan också i information och rådgivning.

Med tanke på det förhållandevis begränsade antalet kommuner med försöksdjursverksamhet (14 st enligt rapporten) är det tveksamt om en "fullständig" utbildning för tillsyn av försöksdjur behöver ingå i den ordinarie

treåriga utbildningen på miljö- och hälsoskyddslinjen vid Umeå universitet. Där ingår i djurskyddsutbildningen i dag en särskild del Försöksdjur som omfattar fyra lektionstimmar teori + ett studiebesök på försöksdjursavdelning.

Den särskilda utbildning som här förordas kan med fördel vara mera omfattande, men fortfarande innehålla dels teoretiska avsnitt rörande de för försöksdjur speciella lagstiftningsavsnitten med följdförfattningar, dels också både studiebesök och "inspektionsövningar" på någon eller flera större försöksdjursavdelningar. Det är viktigt att såväl teoretiska som praktiska avsnitt leds av kvalificerade lärare med gedigen erfarenhet av försöksdjursverksamhet.

Naturvetenskapliga forskningsrådet: Försöksdjurstillsynen utgör en begränsad och udda verksamhet. För såväl försöksdjuren som för försöksutövarna skulle en betydligt bättre utbildning av tillsynsansvariga vara befogad. Ett tänkbart sätt att uppnå detta skulle vara att ansvaret för tillsynen av försöksdjur låg centralt vid jordbruksverket och handlades av t.ex. en eller två utbildade veterinärer (motsvarande). Detta skulle kunna leda till en högre kvalitet på tillsynen samt en större enhetlighet i bedömningar i olika delar av landet.

Umeå universitet: Frågan om tillsynsansvaret i framtiden skall ligga kvar på lokal nivå eller flyttas upp till regional alternativt central nivå, bör penetreras noggrant i samband med den av jordbruksverket aviserade översynen av regelverket för tillsyn av försöksdjur (s-verksamhet). Det viktiga för kvaliteten i tillsynen är att tillsynsmannens kompetens är på en tillfredsställande nivå.

2.3 Statens kulturråd: Jordbruksverket anser, enligt vad som därom sägs, att de i lantbruksstyrelsens rapport (1988:9) Tillsyn enligt djurskyddslagen, föreslagna åtgärderna skulle medföra en avsevärd förbättring då det gäller tillsynen av cirkusar.

En granskning av nyssnämnda rapport ger vid handen, att lantbruksstyrelsen därvidlag föreslagit dels ett av veterinärbesiktning föregånget *tillståndstvang* inför varje cirkussäsong, dels ett bemyndigande att i samband med införsel av cirkusdjur få ta ut *depositioner* som säkerhet för kostnader i samband med eventuella åtgärder beträffande sådana djur, dels ock *avgifter* "för tillsyn enligt den nyss beskrivna modellen".

Kulturrådet har vid flera tillfällen konstaterat att cirkus är en av samhället försummad konstart. Rådet har därför företagit en utredning om cirkuskonstens villkor, bl.a. med sikte på uppröjning i den snårskog av bestämmelser och myndighetsanvisningar som hotar dess fortlevnad i landet. Resultatet publicerades i rapporten (1981:1) Samhället och cirkusen. Redan dessförinnan hade emellertid rådet anledning att i ett remissyttrande över 1982 års förslag till en ny djurskyddslagstiftning redovisa sin samlade syn på olika frågor som rör cirkusdjuren.

Kulturrådet, som i remissyttrande den 6 december 1988 avvisat de nyss relaterade förslagen i lantbruksstyrelsens rapport 1988:9, har konstaterat att jordbruksverket i den nu aktuella rapporten 1992:3 i realiteten bara uppre-

pat dessa förslag. Detta medför att rådet för sin del i alla avseenden hänvisar till innehållet i sistnämnda remissyttrande (dnr 1520/88-27).

Kulturrådet har självfallet inte något emot en förbättrad djurskyddstillsyn men anser att ett bemyndigande för jordbruksverket, att vid akut behov förbjuda offentlig föreställning av djur, skulle vara ett från djurskyddssynpunkt tillräckligt effektivt men för cirkusverksamheten i Sverige betydligt mindre betungande medel än ett tillståndsvång. 4 § i den nu upphävda kungörelsen (1959:486) om offentlig förevisning av djur skulle därvid kunna tjäna som förebild.

Skulle av någon anledning ändå ett tillståndsvång införas i djurskyddsförordningen, vill kulturrådet i det sammanhanget hemställa om en motsvarighet till den i 57 a § samma förordning intagna föreskriften att avgift inte få tas ut för tillsyn över cirkusdjur.

Kulturrådet avstyrker avslutningsvis samtliga i rapporten 1992:3 framförda önskemål beträffande cirkusdjuren.

2.8 Kammarrätten i Sundsvall:

Tillsyn av tävlingshästar

I promemorian anges att tillsynen av tävlingshästar inte fungerar tillfredsställande. Jordbruksverket anför att sådan tillsyn inte bör ankomma på kommunen eftersom endast ett litet antal kommuner hittills bedrivit tillsyn beträffande tävlingshästar under träning. Sistnämnda skäl är enligt kammarrättens mening knappast ett skäl att flytta tillsynsskyldigheten från kommunerna. Jordbruksverket anser att kommunernas tillsyn över djurhållningen över huvud taget är bristfällig och att det därför är nödvändigt att genom information och utbildning försöka förmå kommunerna att förstärka sina insatser på området. Om tillsynen över djurhållningen i allmänhet därigenom beräknas komma upp till en godtagbar nivå borde denna förbättring inträda även i fråga om tävlingshästarna. För det fall att en mera kvalificerad tillsyn än den som kan åstadkommas av kommunerna krävs och fråga blir om ändrade bestämmelser bör – såsom också tycks vara avsett – förslag i det avseendet inte läggas fram utan föregående utredning.

Cirkusdjur

I lantbruksstyrelsens rapport (1988:9) Tillsyn enligt djurskyddslagen föreslogs att alla cirkusar skulle inbesiktigas innan de började turnera. Förslaget möttes av kritik från vissa remissinstanser som ansåg att ett sådant krav på besiktning var att likställa med ett krav på tillstånd till verksamhet som uppställs i 16 § djurskyddslagen för viss näringsverksamhet. Förslaget föranledde ingen ändring i lagstiftningen och kommenterades heller inte närmare i den proposition som behandlade de i rapporten framförda förslagen till lagändringar. I den nu föreliggande rapporten uttalar jordbruksverket endast att de tidigare föreslagna åtgärderna skulle medföra en avsevärd förbättring. Om jordbruksverket avser att ännu en gång framföra samma förslag till lagstiftning är det nödvändigt att frågan dessförinnan blir föremål för utredning.

2.9 Sveriges lantbruksuniversitet: Med hänsyn till allt flera svåra incidenter av ren djurskyddskaraktär inom den professionella hästsporten måste tillsynen vad avser tävlingshästar i träning byggas ut. Denna tillsyn är i dag närmast helt obefintlig. Den bör ske under veterinärt överinseende och synes lämpligen kunna utformas i enlighet med det förslag, som dåvarande lantbruksstyrelsen framlade i sin rapport år 1988 "Tillsyn enligt djurskyddslagen".

Försöksdjur

För personal inom de kommuner som har tillsyn över försöksdjur, bör gemensam utbildning i försöksdjurshållning och djurförsöksetik vara en angelägen målsättning.

Informationen om djurförsöksverksamheten inom en kommun löses enklast på så sätt att miljö- och hälsoskyddsnämnden erhåller kopia av samtliga ansökningar om etisk prövning, är närvarande vid de djurförsöksetiska nämndernas plenarmöten samt tillställs protokoll från nämnda möten i den mån allt detta inte redan sker.

2.10 Statens veterinärmedicinska anstalt:

Vilthägn

För tillsyn av dessa behövs hjälp av specialist på området, vilket i dagsläget i stor utsträckning saknas. Veterinär bör vara ansvarig för bedövning av hägnat vilt och därmed sammanhängande transport.

Djurparker

Med hänsyn tagen bl.a. till djurparksdjurens varierande behov torde kommunerna för tillsyn av dessa djur behöva ta hjälp av experter från jordbruksverket.

Tillsyn av tävlingshästar

SVA finner det otillfredsställande att banveterinärer inte kan följa upp tävlingsanmälda eller under lopp skadade hästar på stall och i träningsmiljö. SVA tillstyrker jordbruksverkets förslag om utredning.

Cirkusdjur

SVA stödjer förslaget från år 1988 om att cirkus, som skall ut på turné, skall inbesiktigas före säsongstart.

SVA saknar området renskötsel i rapporten. Ett eventuellt förbud eller inskränkningar i rätten att driva renar med terrängfordon och helikopter bör utredas.

Hur kan försöksdjurstillsynen förbättras? SVA vill framhålla den resurs som finns i de specialinriktade veterinärer som är anställda vid universitetens försöksdjursenheter och läkemedelsindustrin.

2.11 Centrala försöksdjursnämnden: Den efterfrågade utbildningen för tjänstemän vid berörda miljö- och hälsoskyddsförvaltningar är angelägen. Detta framkom bl.a. vid den sammankomst som centrala försöksdjursnämnden anordnade den 24 september 1987 med företrädare för lantbruksstyrelsen, UHÄ och LIF samt med representanter för tillsynsmyndigheterna. Vid sammankomsten diskuterades dels ett kommande utbildningsinnehåll och uppläggning, dels finansieringen av denna.

Som en följd bl.a. av denna sammankomst tillsattes inom CFN en arbetsgrupp för att ta fram ett lämpligt utbildningsprogram. Sedan det slutgiltiga programmet diskuterats inom CFN överlämnades detta till lantbruksstyrelsen den 20 februari 1990.

I dag saknas enligt CFN tillräckliga kunskaper hos tillsynspersonalen både om försöksdjurens biologi, användning, uppfödning m.m. och om myndighetsutövningen. CFN vill understryka vikten av att erforderliga medel tas fram så att den adekvata utbildning som krävs för att tillsynen skall bli meningsfull kan genomföras. En fullgod utbildning kan också medverka till att tillsynsfrågorna inom försöksdjursområdet får en större prioritering hos de berörda kommunala nämnderna.

CFN vill påminna om den utvärdering av den djurförsöksetiska prövningen som CFN bedriver i egen regi och som sannolikt ligger klar till hösten 1992. Erfarenheterna av denna utvärdering får ligga till grund för de eventuella andra förändringar av tillsynen och andra sammanhängande frågor som kan behövas för att förbättra förhållandena för försöksdjuren.

2.12 Länsstyrelsen i Stockholm län:

Tävlingshästar

Varken länsstyrelse eller kommun har för närvarande tillräckliga resurser för att klara denna tillsyn, som kräver stora insatser och kunskaper. Särskilt otillfredsställande är den eftersatta tillsynen av träningskampar. Frågan om en effektivare tillsyn bör omgående bli föremål för överväganden.

Cirkusdjur

Inbesiktning inför varje ny säsong bör ske när alla djur är samlade. Krav på turnétillstånd förordas.

Vilthägn

Det är lämpligt att tillsynsansvaret i princip ligger på lokal nivå. Endast enstaka kommuner har emellertid för närvarande tillräcklig kompetens för denna tillsyn. Länsstyrelsen kommer att med uppmärksamhet följa den fortsatta utvecklingen hos kommunerna i detta avseende.

Försöksdjur

År 1990 infördes ett tillägg till 2 § i djurskyddslagen. Det är angeläget att konsekvenserna av detta tillägg för den lokala tillsynsmyndigheten särskilt uppmärksammas i jordbruksverkets vidare översyn av försöksdjurstillsynen.

2.13 Länsstyrelsen i Östergötlands län: Tillsyn av tävlingshästar under träning sker praktiskt taget inte alls. Kommunerna saknar i allmänhet resurser för att utföra en meningsfull sådan tillsyn. Inom hästsporten, i synnerhet inom de former där totalisatorspel och stora prissummor förekommer, finns uppenbara risker för att konflikter med djurskyddet kan uppkomma. En effektiv tillsyn är följaktligen mycket angelägen och ställer krav på en tillsynsorganisation med tillgång till särskild sakkunskap. Länsstyrelsen vill förorda att det förslag som lades fram i lantbruksstyrelsens rapport år 1988, dvs. en särskild tillsynsorganisation för tävlingshästar, tas upp till förnyad prövning.

2.14 Länsstyrelsen i Kalmar län:

Vilthägn

Länsstyrelsen anser att vilthägnen borde uppmärksammas särskilt av följande skäl.

I och med att tuberkulos konstaterats på hjort i flera hägn så har livdjurs-handeln begränsats genom centralt rekommenderade restriktioner på området. Detta kan leda, och har i vissa fall redan gjort det, till överbeläggningar med åtföljande stressituationer för djuren. Eftersom det också har införts besiktningstrestraktioner i samband med överlåtelse av slaktat vilt, så sker inte heller någon avskjutning som står i nödvändig proportion till beläggningen i hägnen.

Beteckningen hägnat vilt skapar för den okunnige en upplevelse av att djuren inte behöver några större tillsynsinsatser från djurägarna utan att djuren kan "klara sig själva". Hjortägarna är ofta personer som antingen helt saknar erfarenhet av djurhållning eller åtminstone av hjortproduktion.

Enligt länsstyrelsens uppfattning bör jordbruksverket verka för en landsomfattande tillsyn av framför allt hjorthägnen genom centralt styrda projekt, som kan genomföras av länsstyrelser och miljö- och hälsoskyddsmyndigheterna gemensamt.

Försöksdjur

Försöksdjurshållningen är komplicerad rent praktiskt för berörda tillsynsmyndigheter men också svår att hantera i förhållande till intresset från massmedia och djurskyddsföreningar.

Länsstyrelsen anser att jordbruksverkets förslag till åtgärder, bl.a. översyn, samråd och utbildning, är betydelsefulla och ganska snart bör genomföras. I detta sammanhang måste framhållas betydelsen av att bemyndigandet i 4 § djurskyddslagen (1988:534) snarast måste omfatta alla djur och inte vara begränsat till animalieproduktionens djur och pälsdjur.

Tillsyn av tävlingshästar

Länsstyrelsen tillstyrker ökade tillsynsinsatser på området tävling med djur, särskilt tävlingshästar. I och för sig kan frågan utredas vidare så som jordbruksverket föreslår, men eftersom det redan finns ett bra utformat förslag från år 1988, borde det vara enklare att antingen verkställa förslaget eller att

modifiera det. En sådan modifiering skulle kunna vara att den föreslagna veterinärorganisationen minskas något samtidigt som regionala och lokala tillsynsmyndigheter anlitas i större utsträckning, exempelvis genom uppföljning och rapportering till veterinärorganisationen i fråga.

Prop. 1991/92:173
Bilaga 2

Cirkusdjur

Länsstyrelsen tillstyrker jordbruksverkets synpunkt att de i 1988 års utredning föreslagna åtgärderna skulle medföra en avsevärd förbättring då det gäller tillsynen av cirkusar. Det är sannolikt det enda sättet att dels kunna påverka cirkusdjurens miljö- och transportförhållanden, dels tillse att djur som ej ingår i den offentliga förevisningen inte transporteras omkring i onödan och då ofta under ganska torftiga förhållanden.

2.15 Länsstyrelsen i Malmöhus län:

Tävlingshästar

Tillsyn vid tävling och träning av hästar, oavsett om det avser trav-, galopp-, rid- eller annan hästsport, torde innebära ett krav på högst varierande kunskaper och erfarenheter ofta på expertnivå för att en sådan tillsyn skall vara meningsfull. För att få en tillfredsställande tillsyn av detta område skulle förmodligen kommunerna i de flesta fall få anlita tjänster utanför den egna personalen, eventuellt genom konsultverksamhet.

Cirkusdjur

Principiellt sett är förslaget om inbesiktning ett sätt att försöka förbättra djurhållningen – som i många fall är uppseendeväckande dålig från svensk synpunkt – hos turnerande utländska cirkusar. Från praktisk synpunkt torde det inte vara lätt att alltid uppfylla intentionerna med besiktningen. Åtskilliga frågor måste besvaras innan man i djurskyddsförordningen kräver ett tillstånd för att turnera.

Problemen torde i första hand gälla de cirkusdjur som kommer från andra länder än Sverige. Vem skall inbesiktiga cirkusar från utlandet – meddela tillstånd? De förhållanden som råder när en cirkus anländer till Sverige är i regel sådana att det är mindre lämpligt för gränsveterinären att försöka kontrollera om djurhållningen uppfyller de krav som ställs från svensk djurskyddslagstiftning. Någon uppfattning om uppställningen av djuren kan inte fås vid gränsen. Å andra sidan kan en cirkus anlända till södra Sverige med första föreställning och uppställningsplats i mellersta Sverige. De omedelbara bristerna vad t.ex. gäller transportfordonen måste då avhjälpas vid gränsen. Det måste också klargöras om veterinären i sådana fall skall ha samma möjlighet som tillsynsmyndigheten att besluta om föreläggande om avhjälpande av bristerna.

Länsstyrelsen anser att frågan om tillsyn av vilthägnen bör lösas och inriktas såväl på djurens välbefinnande som hägnets beskaffenhet bl.a. med hänsyn till länets övriga viltvård.

2.21 Malmö kommun:

Tävlingshästar

Den nuvarande tillsynen anges i rapporten som "nästan obefintlig". För att få en bättre och effektivare tillsyn bör jordbruksverket snarast komma med allmänna råd avseende tävlingshästar och hästtävlingsbanor. Tillsynsansvaret bör ligga på kommunerna och avgiftsfinansieras. Kommunförbundet bör samordna taxans konstruktion medan varje kommun bestämmer avgifternas storlek beroende på kostnad. Tillståndsplikt för hästhållning utöver vad som nu avser ridskolor bör snarast övervägas, dvs. stuterier, stallplatsuthyrning o.d. bör åläggas tillståndsplikt.

Cirkusdjur

I tillsynen av cirkusdjur bör nya vägar väljas. Exempelvis bör svenska cirkusar besiktigas före turnéstart och då erhålla någon form av godkännande med villkor att klara både djurskydds- och hälsoskyddslag. Cirkusens hemmakommun bör utföra besiktningen. Utländska cirkusar besiktigas i samband med första föreställningstillfälle. Godkännandet avgiftsbelägges. Ett alternativ eller komplement är ett system med journalföring över djurens arbete och träning. Regler för godkännande och journalutformning bör kunna utarbetas av jordbruksverket.

Zoo-affärer

I städer och tätorter finns ofta någon zoo-affär. Tillsynen av djuren i dessa affärer har varit bristfällig, men den är tyvärr nödvändig. I anslutning till zoo-affären bedrivs ofta dels karantänsverksamhet och dels djuruppfödning. Jordbruksverket bör snarast utkomma med allmänna råd avseende zoo-affärer inkl. dess biverksamheter. Tillsynen bör avgiftsbeläggas.

2.22 Mullsjö kommun: Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att tillsyn av tävlingshästar, vilthägn, djurparker och cirkusdjur skall ligga kvar på miljö- och hälsoskyddsnämnden.

2.23 Hudiksvalls kommun delar uppfattningen att frågan om tillsyn av tävlingshästar bör utredas ytterligare. Beträffande tillsyn av hästar under träning är vi inte främmande för att denna tillsyn läggs på kommunen. Riktlinjer för tillsynen bör utarbetas.

Förslaget om inbesiktning av cirkusar tillstyrks. Lokalt bör tillsynen inriktas på transportfordon och eventuella transportskador på djuren. Om regionalt samarbete tillämpas kan inspektion i varje kommun undvikas.

2.25 Pajala kommun: Tillsynen [av vilthägn] bör ankomma på miljö- och häl-

soskyddsnämnden. Att tillsynen varit liten beror till stor del på bristande kunskap. Utbildning erfordras.

Prop. 1991/92:173
Bilaga 2

2.26 Svenska kommunförbundet: Styrelsen anser att rollerna och ansvarsfördelningen för tillsynen av tävlingshästar, avelshästar och ridhästar måste klarläggas ytterligare. Inbesiktning av cirkusdjur vid säsongstart är ett bra förslag.

Styrelsen menar att speciella typer av djurskyddstillsyn inte naturligt faller under ett lokalt ansvar. Fördelningen av tillsynsuppgifterna för speciella typer av djurhållning såsom tävlingshästar, djur som lever i djurparker, cirkusdjur och försöksdjur bör utformas på motsvarande sätt som gäller för tillsynen enligt miljöskyddslagen så att det ges en möjlighet för de kommuner som har kompetens att frivilligt ta på sig tillsynsansvaret. Men dessa speciella typer av djurskyddstillsyn bör inte tillhöra kommunerna obligatoriskt.

2.27 AB Trav och Galopp, 2.37 Svenska galoppens centralförbund, 2.41 Svenska travsportens centralförbund: Undertecknade organisationer instämmer i utredningens förslag att tillsynen inom hästsporten (exkl. tävlings-tillsynen) måste finna en fungerande form. I likhet med utredaren anser även vi att bristen i dag till största delen beror på bristande kompetens hos den organisation som utövar tillsynen av häst vid träning och på stall. Vi tillstyrker därför att en utredning snarast kommer till stånd, i samverkan mellan myndigheter och sportens organisationer, med uppdrag att utvärdera behov av och kompetens vid tillsynen av häst utanför tävlingsmomentet liksom att finna den mest effektiva geografiska indelningen av en sådan tillsynsorganisation.

En indelning av organisationen, bättre anpassad till hästsportens verksamhet, torde bättre kunna tillvarata befintlig och kommande kompetens och borde dessutom bli mer kostnadseffektiv.

2.29 Cirkusakademien: Akademien för cirkuskonstens bevarande i Sverige, som är en från cirkusbranschen helt fristående ideell sammanslutning, har följande synpunkter på jordbruksverkets rapport.

Jordbruksverket har, enligt vad som sägs, vid flera tillfällen informerats om bristande djurhållning på cirkusar. Anmärkningar har riktats mot både djurhållning och transportfordon. Därom nämns inte i övrigt något i rapporten.

Cirkusakademien vill med anledning därav framhålla att misstankar om brister i djurhållningen, enligt akademiens erfarenhet, under senare år bara förekommit beträffande en av de sammanlagt 10–15 cirkusar som under samma tid turnerat i Sverige.

Cirkusakademien finner det därför anmärkningsvärt att jordbruksverket i egenskap av central tillsynsmyndighet inte synes ha medverkat till en intensifierad tillsynsverksamhet riktad mot den cirkus som torde ha föranlett informationerna om brister i djurhållningen. Verket har i stället valt att i sin framställning återkomma till lantbruksstyrelsens, i såväl 1982 års förslag om ny djurskyddslagstiftning som rapporten 1988:9 om tillsyn enligt djurskyddslagen, framförda förslag om generellt tillståndstvång för rätt att visa resp. turnera med cirkusdjur, vilket i realiteten är samma sak. Likheten mellan förslagen beror på att alla i Sverige verksamma cirkusar måste kunna turnera.

Det nu återupprepede förslaget om tillståndsplikt för rätten att turnera med djur är följaktligen av samma karaktär som de näringsfrihetsinskränkande tillståndskraven enligt 16 § djurskyddslagen (1988:534).

Ett bifall till jordbruksverkets förslag skulle inte bara innebära en ytterligare byråkratisk belastning för cirkusverksamheten i Sverige. Det skulle dessutom medföra betydande merutgifter för samtliga cirkusar. Detta sammanhänger med den långa tid som alla från främmande länder införda djur samt deras dressörer och skötare måste hållas överksamma, innan jordbruksverket hunnit pröva resultaten av företagen veterinärbesiktning. Fler-talet i Sverige förekommande cirkusdjur införs nämligen normalt omedelbart före säsongstart från utlandet.

Cirkusakademien finner det också angeläget att framhålla risken för att den föreslagna tillståndsprövningen kommer att resultera i längre gående förbud mot cirkusdjur än vad som följer av 35 § djurskyddsförordningen (1988:539).

Cirkusakademien avstyrker följaktligen bifall till jordbruksverkets förslag om tillståndstvång i samband med cirkusverksamhet. I stället och som en bättre åtgärd till skydd för djuren föreslås att verket får samma åligganden och befogenheter som enligt 2–4 §§ kungörelsen (1959:486) om offentlig förevisning av djur tillkom lantbruksstyrelsen.

Härutöver bör nämnas, att cirkusakademien med tillfredsställelse noterat den i 57 a § djurskyddsförordningen intagna nya föreskriften att kommunerna inte får ta ut någon avgift för tillsyn över djur som hålls som cirkusdjur. Akademien förutsätter att någon avgift inte heller skall få tas ut för den besiktnings- och tillståndsverksamhet som blir följden av ett mot all förmodan meddelat bifall till jordbruksverkets här ifrågavarande förslag. Såväl nya avgifter som tillståndstvång avseende cirkusdjuren kan enligt akademiens bedömning äventyra all framtida cirkusverksamhet i vårt land.

2.33 Läkemedelsindustriföreningen vill framhålla följande:

- tillsyn av försöksdjursverksamheten är komplicerad och kräver högt utbildade tillsynsmän/inspektörer,
- tillsyn av sådan verksamhet skall bedrivas på ett likartat sätt över hela landet,
- djurskyddsrådet bör på grund av allmänhetens stora intresse för försöksdjursfrågor ha en eller flera ledamöter som är väl insatta i försöksdjursproblematiken,
- avgift för tillsyn av försöksdjursverksamhet bör vara likartad i hela landet.

Läkemedelsindustriföreningen föreslår:

- att tillsyn av försöksdjursverksamhet i landet utreds separat. En speciell central tillsyn av denna verksamhet med speciella inspektörer bör övervägas,
- att djurskyddsrådet utökas med ledamot som ansvarar för/sysslar med försöksdjursvetenskap,
- att riktlinjer ges ut av jordbruksverket för hur tillsyn av försöksdjursverksamhet skall avgiftsbeläggas.

Försöksdjur

När det gäller tillsynen av försöksdjur i kommuner, där försök med djur förekommer, bör tillsynsperson om möjligt närvara vid de försöksdjursetiska nämndernas sammanträden eller ta del av sammanträdesprotokollen.

Tävlingshästar

Med tanke på att det är mindre än en procent av hästarnas liv som utgörs av tävling, då det finns sakkunnig tillsyn av banveterinär och tävlingsledning, är det tillsynen under den dagliga träningen som är angelägen. Enligt uppgift i [jordbruksverkets rapport] är denna tillsyn i stort sett obefintlig. Svenska djurskyddsföreningen kan inte förstå, varför inte banveterinärer som de mest sakkunniga på området haft till uppgift att utöva denna tillsyn och finner det högst anmärkningsvärt, att banveterinärerna formellt inte ens har tillträde till träningsstallar och träningsbanor.

2.42 Sveriges djurskyddsföreningars riksförbund: Viss specialinriktad djurhållning samt träning och tävling med djur bör ha särskild experttillsyn.

2.44 Sveriges veterinärförbund: I [jordbruksverkets] rapport diskuteras olika speciella typer av djurhållning. Veterinärförbundet finner det anmärkningsvärt att tillsyn av rennärigen inte behandlas här eller någon annanstans i rapporten. Djurskyddstillsynen av en så omfattande näringsgren bör även den granskas. Likaså bör enligt förbundets mening tillsynen av pälsdjursuppfödningen beröras i rapporten.

Sällskapsdjuren och de djurskyddsproblem som kan uppstå vid sällskapsdjursinnehav berörs mycket summariskt i rapporten. Veterinärförbundet anser det angeläget att ansvaret vid omhändertagandet av djur samt veterinärers skyldigheter i dessa sammanhang klarläggs. Förbundet menar att skyldigheten att anmäla misstänkta brott mot djurskyddslagen skall omfatta samtliga veterinärer och inte som i dag enbart distriktsveterinärer.

Medverkan av sakkunnig veterinär är en förutsättning för att tillsyn av specialiserade djurhållningar skall kunna bedrivas på ett godtagbart sätt.

Jordbruksverket har för avsikt att se över försöksdjurstillsynen ytterligare. Sveriges veterinärförbund instämmer i att en sådan översyn behövs och förutsätter att resultatet kommer att remissbehandlas. Inför översynen vill veterinärförbundet särskilt framhålla följande.

Det bör vara en ambition att tillsynen av försöksdjursverksamheten likrikas över landet. Försöksdjursområdet engagerar yrkesmässigt ett relativt stort och ökande antal veterinärer. Detta representerar en djurskyddsmässig resurs som i högre utsträckning än hittills borde kunna tillvaratas. Inom universiteten bör universitetsveterinären ges sådana befogenheter att tjänsteutövningen utgör en garanti för en från djurskyddssynpunkt god ledning av verksamheten.

På förekommen anledning har ansvarsgränserna mellan den regionala djurförsöksetiska nämnden och tillsynsmyndigheten diskuterats. Det är numera klarlagt att de djurförsöksetiska nämnderna inte har att utöva tillsyns-

verksamhet. Lokalt ligger detta ansvar på miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna och motsvarande kommunala nämnder. Frågan om tillsynsansvaret i framtiden skall ligga kvar på lokal nivå eller flyttas upp till regional alternativt central nivå bör penetreras noggrant i samband med översynen.

Det viktigaste för kvaliteten i tillsynen är att kompetensnivån är tillfredsställande hos den som har att utöva tillsynen. I djurskyddslagen anges att det i miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna skall finnas "djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt". Många kommuner saknar personal med tillräckligt god utbildning. Detta torde vara än mera uttalat i de kommuner som också har ansvar för tillsyn av försöksdjur. Det räcker inte här med enbart en god allmän utbildning i djurskyddslagstiftning och i allmänna djurskyddsfrågor, utan det krävs även särskild utbildning i försöksdjursverksamhetens villkor. Veterinärförbundet tillstyrker förslaget att anordna träffar för utbildning och utbyte av erfarenheter mellan kommuner med försöksdjurstillsyn.

Delvis har rapportens presentationer av försöksdjursområdet uppfattats som tendentiöst negativa och i viss mån osakliga. Veterinärförbundet anser det väsentligt att jordbruksverket knyter försöksdjursakkunnig expertis till den aviserade översynen.

Innebörden i 2 § i djurskyddslagen är att om ett djurförsök tillstyrks i djurförsöksetisk nämnd skall djuren inte anses vara utsatta för onödigt lidande. Den bärande tanken i detta resonemang är att den etiska prövningen måste hållas åtskild från tillsynen. Denna tanke leder dock till svåra bedömningar av djurens situation både före och under försök. I tillsynsarbetet gäller att djurets eventuella lidande skall bedömas i relation till försöksledarens beskrivningar av "djurets situation" i ansökan till etiska nämnden. Denna bedömning kräver såväl sakkunskap som förmåga till inlevelse i djurens situation.

Tillsyn av tävlingshästar

Veterinärförbundet instämmer i att det är angeläget att tillsyn av tävlingshästar utreds ytterligare. Vidare menar förbundet att tillsynen skall gälla samtliga sporthästar och inte enbart de som används för tävlingsverksamhet. Antalet hobby- och sporthästar har ökat kraftigt under de senaste åren. Det finns i dag många hästägare med bristande kunskaper och med mycket begränsad erfarenhet av hästskötsel. Detta leder till att hästar hålls och sköts på ett från djurskyddssynpunkt oacceptabelt sätt.

Nuvarande förhållanden är otillfredsställande vad gäller möjligheten att utöva tillsyn annat än vid tävling. För att den nya djurskyddslagens intentioner, t.ex. dopingförbudet (som gäller både vid tävling och vid träning), skall uppfyllas krävs en rejäl tillsyn vid all träningsverksamhet och inte som i dag enbart vid tävlingstillfällen. Förbundet förutsätter att den aviserade utredningen görs med hjälp av veterinär expertis samt att veterinärförbundet får tillfälle att avge synpunkter på tillsyn av tävlingshästar vid en remissbehandling.

2.46 Trolle Rhodin: Förslagen berör bl.a. tillsyn av cirkusdjur. Jag önskar därför i egenskap av erfaren cirkusföretagare framföra följande synpunkter.

Innehållet i den nya djurskyddslagen och djurskyddsförordningen är enligt min bedömning i flera avseenden tillfredsställande. Jag har framför allt konstaterat att djurskyddsförordningen inte kompletterats med den av lantbruksstyrelsen år 1982 föreslagna bestämmelsen om tillståndsvång för rätten att visa djur på cirkus utan i stället (57 a §) försetts med en bestämmelse att kommunerna inte får ta ut någon avgift för tillsyn av cirkusdjur.

Det som förvånar mig är att jordbruksverket nu – liksom lantbruksstyrelsen i sin rapport 1988:9 – kommer med ett nytt yrkande om tillståndsvång. Detta yrkande har visserligen formulerats som att avse rätten att turnera med cirkusdjur men gäller i själva verket samma sak som det ursprungliga önskemålet om tillståndsvång för rätten att visa djur på cirkus. Utan rätt att turnera med djur får en cirkus nämligen aldrig tillfälle att visa några djur.

Det jag bl.a. befarar, om det föreslagna tillståndsvånget skulle bli en realitet, är att jordbruksverket kommer att ställa så stränga krav på djurhållningen att verket den vägen på egen hand inför ett förbud mot den enligt djurskyddsförordningen tillåtna cirkusförevisningen av elefanter och sjölejon.

En ytterligare negativ konsekvens sammanhänger med att flertalet i Sverige förekommande cirkusar inte äger några djur utan för varje ny cirkussäsong engagerar de djur som de önskar förevisa från utlandet. Dessa djur anländer av bl.a. kostnadsskäl inte förrän någon dag före säsongstarten till Sverige. Ett av veterinärbesiktning föregånget tillståndsförfarande skulle då innebära att djuren med dressörer och skötare måste mot höga kostnader anlända till Sverige mycket lång tid, sannolikt flera veckor, innan cirkussäsongen kan ta sin början. Om det över huvud taget blir någon cirkussäsong, ty jordbruksverket kan ju neka tillstånd och utan djur finns det inte reell möjlighet att företa en cirkusturné i Sverige. Samtidigt bör nämnas, att säsongstart och turnéstart är identiska begrepp.

Min egen familjs cirkus – Cirkus Brazil Jack – befinner sig visserligen i en gynnsammare situation, eftersom den äger majoriteten av de djur som visas under våra turnéer i Sverige. Veterinärbesiktningen av dessa djur skulle därför kunna ombesörjas i så god tid före säsongstarten att vi hinner få jordbruksverkets eventuella tillstånd, innan vi börjar vår turné. Även Cirkus Brazil Jack skulle dock drabbas av de nyss nämnda konsekvenserna med avseende på de djur som vi varje år engagerar från utlandet. Situationen kompliceras dessutom av att vår cirkus, liksom övriga i Sverige förekommande cirkusar, ibland nödgas engagera kompletterande djurnummer under pågående säsong.

Jag föreslår följaktligen att tillståndskravet inte blir en realitet och i all synnerhet inte förenas med några avgifter för cirkusarna. De har det besvärligt nog ändå med olika pålagor och föreskrifter. De informationer som jordbruksverket erhållit om bristande djurhållning, på förmodligen en enda cirkus, bör inte rimligen föranleda en intensifierad djurskyddsbesiktning av alla

cirkusar i Sverige. Troligen finns det ingen annan form av djurhållning som är så öppen för allmänhetens och specialisternas insyn som cirkus.

Prop. 1991/92:173
Bilaga 2

3 Avgifter

3.2 Universitets- och högskoleämbetet: Beträffande de nu uttagna avgifterna visar det sig att de varierar utan att fasta normer finns. Även i denna fråga bör en central genomgång göras, vilken sedan får läggas till grund för hur en eventuell utdebitering skall utformas. Man bör här kunna tänka sig antingen en central avgiftshantering genom etablerade organ eller en lokal utdebitering. Det är väsentligt att det system man väljer får en konsekvent uppbyggnad i hela landet.

Stockholms universitet: Miljö- och hälsoskyddsnämnderna har haft olika syn på avgifter för tillsynen av försöksdjur. Solna kommun har inga avgifter för tillsynen. Stockholms kommun krävde i en första omgång 80 000 kr. av Stockholms universitet för två timmars årlig tillsyn. Efter förhandlingar är avgiften nu 5 000 kr. Även detta belopp ger en mycket hög timpenning. Ett alternativ till fast avgift är en rimlig timpenning som utgår för den faktiska tiden för tillsynen.

Uppsala universitet: Avgift för tillsyn skall tas ut. Denna avgift bör ej få tas ut om adekvat kompetens för tillsynen saknas.

Linköpings universitet: En avgiftsbeläggning av tillsynsmyndighetens verksamhet synes, ur försöksdjursverksamhetens synvinkel, inte vara önskvärd. Tillsyn bör ligga i kommunens intresse (kommunmedborgarnas intresse) och bör tas ut på annat sätt än som besöks- eller timavgifter.

Lunds universitet: När det gäller central eller kommunal styrning av tillsynsavgifterna kan vi acceptera den sistnämnda formen. Vi menar att detta kan ge möjlighet till ett visst förhandlingsutrymme beträffande avgiftens storlek i relation till verksamheten.

Göteborgs universitet: En fjärdedel av kommunerna tar ut en avgift för djurskyddstillsynen. Det har framförts önskemål om central styrning, om en enhetlig taxa, m.m. Eftersom inga tillsynsmedel tillförs forskningsanslagen, förutsätter institutionen att eventuella avgifter begränsas till att gälla endast den kommersiellt inriktade djurhållningen. Institutionen föreslår att kommunerna, som själva beslutar huruvida avgift skall tas ut och hur stor den skall vara, delges denna synpunkt och rekommenderas att följa den.

Umeå universitet: Kommunerna bestämmer i dag, enligt regeringens bemyndigande, själva om tillsynsavgifter. Detta har lett till mycket varierande förhållanden i olika kommuner. Det är otillfredsställande av många skäl. Det bästa vore självklart att inte ha något utgiftsuttag alls vid rutininspektioner. Universitetet stöder i andra hand jordbruksverkets uppfattning att det skulle vara en förbättring att i stället införa en central styrning av principerna för en tillsynstaxa, och sannolikt även för avgifternas storlek. Som utgångspunkt för konstruktionen av ett sådant system skulle man, som jordbruksverket

påpekar, kunna ha det system som gäller för livsmedelstillsyn. Det är dock viktigt att påpeka att man måste se till att det i tillräcklig omfattning finns kvalificerad tillsynspersonal med kunskap om djurförsöksverksamhet och dess villkor innan ett eventuellt avgiftssystem tillåts träda i kraft. Hur kostnaderna i så fall skall bestridas – av enskilda tillsynsobjekt eller av verksamheten i stort – måste bli föremål för noggrann utredning innan ett beslut i frågan fattas. Det är ju t.ex. så att tillsynsobjekt som är välskötta kräver förhållandevis lite tillsynsarbete, medan andra objekt kan kräva mera omfattande resurser. Om ett fast pris per objekt tillämpas betyder det i praktiken att de välskötta anläggningarna får vara med och betala för de resurser som krävs för tillsyn av mindre välskötta anläggningar.

Karolinska institutet: Beslutet om ett avgiftssystem motiverar också rektorsämbetet att utifrån högskolans och forskningens perspektiv ställa krav på, och därigenom bidra till, en djurskyddsmässigt och sakligt grundad hög kvalitet på tillsynen.

Naturvetenskapliga forskningsrådet: En central styrning av tillsynsavgifterna vore att föredra för att dämpa den utveckling mot ökande avgifter som vissa kommuner försökt införa.

3.5 Statskontoret: Jordbruksverket menar att det skulle vara bättre om "avgifterna utformades på samma sätt som för livsmedelstillsynen, vilket skulle innebära samma avgifter i hela landet". Finansieringssystemet för livsmedelskontrollen är emellertid i första hand inriktat på att finansiera kostnader för provtagning, laboratorieanalyser, m.m. Det är inte avsett att finansiera inspektionsverksamhet, som funktionellt sett torde ha större likhet med djurskyddstillsynen. Frågor om kommunernas tillsynsuppgifter på miljöområdet och därmed sammanhängande överväganden behandlas för närvarande av utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö. Även miljöskyddskommitténs arbete kan komma att få betydelse härvidlag. Mot den bakgrunden anser statskontoret att det inte nu finns skäl att förändra nuvarande finansieringssystem för tillsynsarbetet på djurskyddsområdet.

3.6 Riksrevisionsverkets förvaltningsrevision genomför för närvarande en granskning av myndigheter med ett betydande inslag av egenkontroll som underlag för den offentliga tillsynen. Som en del av granskningen ingår avgifterna för livsmedels- och miljötillsynen som delvis handhas av kommunala förvaltningar, i de flesta fall miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna. RRV kan därför senare få anledning att återkomma till frågor rörande både egenkontroll och avgifter för offentlig tillsyn.

3.8 Kammarrätten i Sundsvall delar jordbruksverkets uppfattning i fråga om avgifter för djurskyddstillsynen.

Kammarrätten anser att det inte föreligger något principiellt hinder mot en bestämmelse som innebär en central styrning av tillsynsavgifterna i enlighet med vad som gäller för livsmedelskontrollen. Avgifterna kan antas vara ett medel för att höja nivån på tillsynen. Samma avgifter i hela landet bör också medföra en likartad tillsyn, vilket borde vara positivt.

3.9 Sveriges lantbruksuniversitet: Avgifterna för tillsynen får inte bli alltför

betungande. Därför måste det vara den enskilda kommunen som fastställer tillsynsavgiften, varvid även omfattningen av samverkan med egenkontrollen inom kommunen bör beaktas.

3.10 Statens veterinärmedicinska anstalt anser att djurskyddstillsyn bör belasta det allmänna.

3.14 Länsstyrelsen i Kalmar län avstyrker förslaget till avgifter för djurskyddstillsyn. Förslaget verkar ogenomtänkt med hänsyn till att avgift för livsmedelstillsyn, vars principer skulle ligga till grund även för djurskyddstillsynsavgiften, debiteras företag och beräknas på omsättning, årsanställda samt verksamhetsinriktning. Djurskyddstillsyn riktas mycket ofta mot djurhållning/djur som drivs/hålls av icke-företagare. I förhållande till förslaget är gällande bestämmelser bättre, dvs. att varje kommun själv bestämmer om eventuell avgift och avgiftens storlek.

3.21 Malmö kommun: Principen bör vara att varje kommun skall besluta om sina avgifter och dess nivå i förhållande till kostnaderna. Kommunförbundet bör utarbeta råd och principer för avgiftssystemens konstruktion.

3.22 Mullsjö kommun: Varje kommun skall besluta om sina avgifter.

3.23 Hudiksvalls kommun delar kommunförbundets uppfattning om avgifter för djurskyddstillsyn. Det taxeförslag som kommunförbundet utarbetat bör kunna tillämpas i de fall där kommunen avser att avgiftsbelägga verksamheten.

3.24 Umeå kommun: Om avgifter måste tas ut är det önskvärt att avgifterna styrs centralt så att de blir lika i hela landet och tas ut på annat sätt än som besöksavgift.

Från arbetsmiljösynpunkt underlättar inte införande av avgifter tillsynsarbetet, snarare tvärtom.

Någon större diskussion om själva principfrågan "avgifter för tillsyn" har nog inte förts, vilket får ses som en brist i sammanhanget.

3.25 Pajala kommun: Avgifternas storlek bör samordnas. Det är mycket olyckligt att två grannkommuner har olika avgifter. Kommunmedborgarna reagerar mot ojämlikheten.

3.26 Svenska kommunförbundet: Styrelsen avvisar bestämt jordbruksverkets förslag om en central styrning av avgifterna för djurskyddstillsynen. Styrelsens inställning är att varje kommun själv skall besluta om avgifterna och att en kommun skall kunna införa avgifter efter sitt behov och den kostnadsäckning som man anser att näringen skall täcka av verksamheten. Vid avgiftens utformning skall kommunallagens självkostnadsprincip självfallet gälla.

3.33 Läkemedelsindustriföreningen vill framhålla följande:

– avgift för tillsyn av försöksdjursverksamhet bör vara likartad i hela landet.

Läkemedelsindustriföreningen föreslår:

– att riktlinjer ges ut av jordbruksverket för hur tillsyn av försöksdjursverksamhet skall avgiftsbeläggas.

3.36 Svenska djurskyddsföreningen anser inte, att enskild djurägare skall betala för en djurskyddstillsyn som är ett offentligt ansvar, särskilt som många och kanske de flesta är med om att finansiera en egentillsyn eller hälsokontroll med delvis samma syfte.

3.38 Svenska kennelklubben: Vad avser avgiftssättningen i samband med djurskyddsfrågan delar SKK Svenska kommunförbundets uppfattning att denna fråga skall avgöras av resp. kommun. Det är vår bestämda uppfattning att avgiftsbeläggning av denna typ av kontroll ej skall ske då en uppenbar risk kommer att bli följderna för att uppfödare, med god hundhållning, får vara med och betala för det arbete, som kommunen lägger ned på problemkennlar som sannolikt aldrig betalar (jfr sociala myndigheter). Denna uppfattning framkommer även i rapporten från berörda kommuner.

3.42 Sveriges djurskyddsföreningars riksförbund: Tillsynsavgifterna bör enligt vår uppfattning utformas enligt samma princip som inom livsmedelstillsynen. Vi förordar en fast årlig avgift som bestäms med hänsyn till objektets omfattning. Småskalig djurhållning bör vara befriad från avgift.

3.44 Sveriges veterinärförbund: Kommunerna bestämmer i dag enligt regeringens bemyndigande själva om tillsynsavgifter. Detta har lett till mycket varierande förhållanden i olika kommuner, vilket är otillfredsställande av många skäl. Enligt förbundets mening bör de som har god djurhållning inte behöva betala för det arbete som måste läggas på problembesättningar. Det bästa vore självklart att inte ha något utgiftsuttag vid rutininspektioner. Där emot bör utgift uttas vid återbesök och uppföljning på grund av anmärkning. I andra hand stödjer veterinärförbundet jordbruksverkets uppfattning att det skulle vara en förbättring att i stället införa en central styrning av principerna för en tillsynstaxa.

4 Frikommunförsöket

4.5 Statskontoret: Enligt statskontorets uppfattning bör effektiviteten i handläggningen av djurskyddsärendena kunna öka om ansvaret för tillsyn resp. beslut i ärendena följs åt. Vidare är det en vedertagen förvaltningsprincip att lägga besluten så nära medborgarna som möjligt. Statskontoret anser att förutom frikommuner bör andra kommuner som efter hand kan bedömas ha erforderlig kompetens på området kunna ta över beslutsbefogenheterna från länsstyrelsen. En förebild kan eventuellt hämtas från miljöskyddslagen 44 a §.

4.12 Länsstyrelsen i Stockholms län: I AB län ingår åtta kommuner i försöket med frikommuner. Endast en kommun har hittills utnyttjat sin befogenhet att omhänderta djur. Enligt länsstyrelsens mening är det önskvärt att denna befogenhet utnyttjas av kommunerna, men det förutsätter kommunala djurskyddsinspektörer med tillräcklig kompetens och befogenhet, även som samarbete med veterinär expert.

4.13 Länsstyrelsen i Östergötlands län: Frikommuner förekommer inte i

Östergötlands län, varför länsstyrelsen saknar egna erfarenheter av hur dessa kommuner använder sig av de ökade befogenheterna, bl.a. i fråga om att meddela förbud att ha hand om djur och att besluta om omhändertagande av djur. Enligt tillgängliga uppgifter har frikommunerna utnyttjat sina ökade befogenheter i liten omfattning. Beslut i dessa ärenden förutsätter såväl kvalificerade sakbedömningar som tillgång till kvalificerad juridisk sakkunskap. Dessa förhållanden talar för att ovannämnda beslutsfunktioner inte generellt bör överföras till kommunerna utan bör ligga kvar på länsstyrelserna.

4.14 Länsstyrelsen i Kalmar län: Det märks tydligt att vissa frikommuner saknar den juridiska och veterinära kompetens som finns på länsstyrelserna. Osäkerheten i dels juridiska frågor och bedömningar, dels att såsom en veterinär kunna bedöma ett djurs förhållande i en given situation medverkar till att totalt sett ganska tveksamma beslut fattas. Vidare tycks inte kommunikationerna mellan berörda frikommuner, länsstyrelser och polismyndigheter ha fungerat tillfredsställande i en hel del fall. Den centrala myndigheten har kommit att spela den regionala myndighetens roll och det kan inte ha varit avsikten med frikommunförsöket i det här avseendet. Det är inte heller bra att en frikommun har en avvikande hållning i en angelägen djurskyddsfråga i förhållande till övriga kommuner och länsstyrelsen i ett län. Sannolikt är det endast i enstaka fall som en kommun helt kan överta länsstyrelsernas befogenheter på djurskyddsområdet.

4.15 Länsstyrelsen i Malmöhus län: Det är länsstyrelsens bestämda åsikt att såväl de befogenheter som gäller att besluta om förbud att ha hand om djur som omhändertagande av djur, även i fortsättningen skall ankomma på länsstyrelsen. I flertalet kommuner finns varken tillräcklig juridisk eller veterinär kompetens tillgänglig. Vidare har det hittills endast varit aktuellt med enstaka ingripanden av ifrågavarande slag vid ett fåtal tillfällen inom kommunerna. Detta innebär att en effektiv rutin som skapats inom länsstyrelsen vid handläggningen av dessa ärenden torde vara värdefull och svår att uppnå inom de enskilda kommunerna.

Länsstyrelsen får enligt 44 a § miljöskyddslagen överlåta sådan tillsyn över anläggning som annars ankommer på länsstyrelsen. Flera kommuner i Malmöhus län har begärt att få ta över ansvaret i sådant fall. Skälen för att ta på sig dessa ytterligare arbetsuppgifter har bl.a. varit möjligheten att tillgodogöra sig tillsynsavgiften. Det finns därför anledning anta att det i detta sammanhang inte skulle finnas motsvarande intresse för att bl.a. ta på sig ytterligare arbetsuppgifter, eftersom ärenden gällande förbud att ha hand om djur eller omhändertagande av djur inte skulle medföra ytterligare intäkter för kommunen.

4.17 Länsstyrelsen i Västerbottens län: I länet finns inga frikommuner varför erfarenheter av sådana kommuners arbete saknas. Beslut enligt djurskyddslagens 29, 31, 32 och 33 §§ fattas i dag av länsstyrelsen utom i frikommuner, som har dessa befogenheter. I enlighet med jordbruksverkets rapport bör denna ordning kvarstå. I länsstyrelsen finns både veterinärmedicinsk och juridisk expertis och besluten är svåra med hänsyn till de avsevärda ingrepp de kan innebära för den drabbade. Många kommuner har inte tillräcklig sak-

kunskap och har oftast så många uppgifter på olika andra områden att nämnda befogenheter och ansvar inte bör tillföras dem.

Prop. 1991/92:173
Bilaga 2

4.18 Haninge kommun har som frikommun haft ytterligare befogenheter motsvarande länsveterinärens beträffande 29 § "förbud att ha hand om djur", 31 § "ta om hand djur genom polismyndighets försorg", 32 § "omedelbart omhändertagande" samt 33 § "tillstånd att förfoga över omhändertagna djur". Någon större erfarenhet har inte hunnit samlas under försöksperioden. Få fall har behövt fullföljas ända fram till beslut.

Trots detta anser kontoret att befogenheten bör ligga kvar på kommunen. Möjligheten att få följa ärendet "hela vägen" är en stor fördel. Kommunikation mellan kommunernas miljö- och hälsoskyddskontor och länsveterinären är en självklarhet som fungerar bra i dag. Länsveterinären har en samlad bild och större erfarenhet, varför möjlighet till rådfrågning måste finnas kvar när och om kommunerna tar över.

4.21 Malmö kommun: Det är av stor vikt att djurskyddstillsynen och det praktiska djurskyddsarbetet sker lokalt och att verkställigheten delegeras så långt det är möjligt med hänsyn till rättssäkerheten. För Malmös del, med de djurskyddsproblem som storstaden har, är det av stor vikt att djurskyddsinspektören kan agera snabbt. Således bör omhändertagandefrågor enligt 31 och 32 §§ djurskyddslagen beslutas på kommunal nivå.

4.23 Hudiksvalls kommun anser att försöksverksamheten med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen skall permanentas efter år 1992. Samtliga kommuner bör kunna överta befogenheter och ansvar, eventuellt efter ett samrådsförfarande med länsstyrelsen.

Även om frikommunerna inte har utnyttjat de ökade befogenheterna i någon större utsträckning är det viktigt att möjligheten finns. Antagligen har bristande information bidragit till att få ha använt sig av befogenheten. I brådskande djurskyddsfall kan möjligheten att fatta beslut på kommunal nivå vara mycket värdefull. Överklagningsmöjligheten till länsstyrelsen är en extra garanti för rättssäkerheten. Veterinärmedicinsk sakkunskap kan erhållas från distriktsveterinärorganisationen.

4.25 Pajala kommun: Beslut enligt djurskyddslagen om förbud att ha hand om djur bör fattas av miljö- och hälsoskyddsnämnden på grund av att man har mycket god person- och lokalkännedom, att man har veterinärmedicinsk expertis, att man har gott samarbete med juridisk expertis på länsstyrelsen samt att ärenden handläggs snabbare.

4.26 Svenska kommunförbundet: Beslut enligt djurskyddslagen om förbud att ha hand om djur (29 §), att omhänderta djur (31 och 32 §§) och att tillåta ägaren att förfoga över omhändertagna djur (33 och 34 §§) fattas i dag av länsstyrelsen. Detta leder många gånger till orimligt långa handläggningstider i brådskande djurskyddsärenden.

Styrelsen anser att en kommun efter samråd med länsstyrelsen frivilligt skall kunna överta länsstyrelsens befogenheter enligt 29, 31, 32, 33 och 34 §§ djurskyddslagen. Därmed skulle beslut kunna fattas med den snabbhet som krävs i sådana fall.

4.31 Försvarets sjukvårdsstyrelse: Beslut enligt djurskyddslagen om förbud att ha hand om djur (29 §), att omhändertaga djur (31 och 32 §§) och att tillåta ägare att förfoga över omhändertagna djur (33 §) bör som i dag fattas av länsstyrelse där såväl veterinärmedicinsk som juridisk expertis ingår.

4.39 Svenska lantarbetareförbundet: Delegering av beslut bör i så stor utsträckning som möjligt ske till den operativa personalen eller i vissa fall kommunerna. Vi anser att beslut som berör 29, 31 och 33 §§ bör ligga på kommunnivå samt att beslut som berör 24 och 32 §§ bör ligga på inspektörsnivå, allt i syfte att underlätta beslutsgången för en snabb ärendehantering.

4.42 Sveriges djurskyddsföreningars riksförbund: Förbud att ha hand om djur bör som hittills utfärdas av länsstyrelsen. Det rör sig om relativt få fall och det innebär betydande inskränkningar för enskild person. Enligt vår bedömning torde den kommunala kompetensen och erfarenheten i regel vara alltför begränsad för att meddela så allvarliga beslut.

5 Förbud att ha hand om djur samt omhändertagande av djur

5.4 Statens livsmedelsverk instämmer med jordbruksverket i att förbud om djurhållning skall vara möjligt att meddela när det är nödvändigt från djurskyddssynpunkt.

5.8 Kammarrätten i Sundsvall tillstyrker att djurskyddslagen ändras så att beslut om omhändertagande av djur kan fattas utan att beslut samtidigt fattas om försäljning eller avlivning av djuren.

Kammarrätten delar jordbruksverkets uppfattning att lagen bör ändras så att beslut om omhändertagande kan fattas utan att beslut samtidigt fattas angående avlivning eller försäljning av djuren. Den nuvarande lagstiftningen är inte tillfredsställande och har enligt kammarrättens erfarenhet åtminstone i några fall lett till att lagen frångåtts på så sätt att det första beslutet inte innehållit något förordnande om vad som skall ske med de omhändertagna djuren.

Förbud att handha djur

Den fråga som behandlas i detta avsnitt, nämligen var gränsen bör gå för att någon skall förbjudas att ha hand om djur, är en politisk fråga som kammarrätten i och för sig inte har att anlägga några synpunkter på. Kammarrätten vill i detta sammanhang endast påpeka att regeringsrättens dom i RÅ 1983 2:44 visserligen gavs innan nya djurskyddslagen trädde i kraft men att 29 § djurskyddslagen enligt uttalande i motiven inte har annan innebörd än den tidigare gällande bestämmelsen angående samma fråga. Att det redovisade motivuttalandet i prop. 1987/88:93 kommit att få den betydelse som jordbruksverket anger och medfört en så stark begränsning kan inte bedömas av kammarrätten eftersom närmare hänvisning till aktuella domar saknas. Vad gäller den prejudicerande dom från regeringsrätten som finns, nämligen den

ovan nämnda från år 1983, utvisar den enligt kammarrättens mening att ett avgörande skall ske utifrån den prognos angående fara för upprepad vanvård som kan göras med ledning av utredningen i målet.

5.9 Sveriges lantbruksuniversitet: Djurskyddslagen är alltför trubbig när det gäller möjligheten att ta vanvårdade djur från en ägare eller meddela förbud att ha hand om djur. Motivuttalanden från år 1968 försvårar tillämpningen av djurskyddslagen och bör därför snarast avföras genom ändring av lagen eller av motiven bakom den aktuella lagparagrafen. Bristen på korrespondens mellan utslag i brottmåls- och förvaltningsdomstolar är också slående. Det är allmänt stötande och från djurskyddssynpunkt helt oacceptabelt, att personer som är dömda för djurplågeri, genom utslag i förvaltningsdomstol får tillbaka djur, som genom beslut i lägre instans tagits från vederbörande. Det bör övervägas, huruvida den som är dömd för djurplågeri och då med påföljd över en viss gräns inte också skall vara diskvalificerad för fortsatt djurhållning åtminstone för viss tid.

Oklarheten om den ekonomiska ansvarsfördelningen mellan myndigheter vid omhändertagande av djur kan verka hämmande på ambitionsnivån att agera och motverka djurskyddslagens intentioner. Denna fråga måste därför snarast bringas till klarhet.

5.10 Statens veterinärmedicinska anstalt anser att konstaterat (utdömt) djurplågeri i allmänhet bör leda till djurhållningsförbud och att ekonomiska hänsyn endast i yttersta undantagsfall må föranleda att djurhållningsförbud ej utdöms.

[Omhändertagande av djur]. SVA ansluter sig till jordbruksverkets uppfattning om behovet av en förtydligad lagstiftning.

5.12 Länsstyrelsen i Stockholms län: Ett djurskyddsärende initieras ofta av en akut situation. Djur måste omhändertas omgående. Eftersom länsstyrelsen – enligt den nya djurskyddslagen – saknar möjligheter att fatta interimistiska beslut om omhändertagande ligger ansvaret för snabba omhändertaganden i dag hos polisen eller kommunen. Erfarenheterna från tillämpningen av den nya djurskyddslagen visar att det i vissa fall skulle ha gagnat djurskyddsintresset om länsstyrelsen haft kvar denna beslutsrätt.

Kammarrätten har, med stöd av uttalandena i prop. 1968:170 och 1987/88:93, i ett antal ärenden undanröjt länsstyrelsebeslut om förbud att ha hand om djur.

Länsstyrelsen delar jordbruksverkets synpunkter beträffande önskvärdheten om en praxisändring. Enligt länsstyrelsen visar hittillsvarande överrättspraxis att de grundläggande bestämmelserna i djurskyddslagen – att skydda djur mot onödigt lidande och sjukdom – inte fått tillräcklig tyngd.

5.13 Länsstyrelsen i Östergötlands län: Den problembeskrivning som lämnas i rapporten [förbud att ha hand om djur] överensstämmer i flertalet avseenden med länsstyrelsens uppfattning. De motivuttalanden till förbudsbestämmelsen som gavs vid dess tillkomst är inte längre relevanta och kan verka starkt hämmande på en effektiv tillämpning av lagen. Det bör därför klargöras att en strängare tillämpning nu erfordras.

I ärenden som gäller omhändertagande av djur är situationen ofta den att

ett skyndsamt beslut synes nödvändigt av djurskyddsskäl trots att ärendet inte är färdigutrett. KommunikERING och andra erforderliga kontakter kan i många fall kräva avsevärd tid och det kan inte anses tillfredsställande att till synes uppenbart nödvändiga tvångsåtgärder fördröjs. Det kan å andra sidan aldrig helt uteslutas att en fullständig utredning med kommunikERING ger underlag för ett annorlunda beslut än det som primärt synes riktigt. För att tillmötesgå såväl kravet på snabba åtgärder motiverade av djurskyddsskäl som kravet på hög rättssäkerhet bör därför finnas möjlighet att fatta ett interimistiskt beslut om omhändertagande enligt 31 § djurskyddslagen, följt av ett slutgiltigt beslut när ärendet är färdigberett och kommunikERING verkställd.

Någon direkt koppling mellan 16 kap. 13 § brottsbalken och djurskyddslagens förbudsbestämmelser finns inte. Detta upplevs som en brist. Fällande dom för djurplågeri bör automatiskt föranleda prövning enligt djurskyddslagen av den dömdes lämplighet att ha hand om djur. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget att domar i djurplågerimål regelmässigt skall översändas till tillsynsmyndigheterna för djurskyddet.

Härutöver vill länsstyrelsen peka på de problem som kan uppkomma genom sekretesslagens bestämmelser. I ärenden som rör vanvård av djur är sociala myndigheterna ofta inkopplade. På grund av sekretessbestämmelserna anser de sig ofta förhindrade att bistå med för djurskyddsutredningen grundläggande uppgifter, exempelvis djurägarens bostads- eller vistelseadress. I fall där omhändertagande av barn för samhällsvård övervägs förekommer inte sällan också djur som far illa. Ett utökat samarbete mellan olika kommunala nämnder kan då erfordras. Enligt länsstyrelsens mening bör sådana onödiga hinder undanröjas, som sekretesslagstiftningen kan innebära, för en effektiv tillämpning av djurskyddslagen och för ett erforderligt samarbete mellan olika beslutsfattare.

5.14 Länsstyrelsen i Kalmar län delar jordbruksverkets uppfattning att det råder tolkningsproblem från vilken av de inblandade myndigheterna som medel skall förskottas för kostnadstäckning för omhändertagna djur.

Enligt länsstyrelsens uppfattning skall det vara polismyndigheten, som verkställer omhändertagandet samt även svarar för djurens försäljning eller avlivning, som skall av allmänna medel förskotta ifrågavarande kostnader.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att endast djurskyddsskäl skall ligga till grund för förbud att ha hand om djur. Även om djurskyddsskäl är mest angelägna vid en förbudsprövning så måste andra verkningar för den enskilde få inverka på beslutet, exempelvis försörjningsmöjligheter och konvalescens efter sjukdom. Det är ofrånkomligt att många skäl vägs in i beslutet. Om nu kammarrätterna upphäver länsstyrelsernas beslut om förbud att ha hand om djur med motiveringen att förbudet ingriper i den enskildes försörjningsmöjligheter och med hänvisning till propositionen till ny djurskyddslag m.m. torde det vara fullt tillräckligt att regeringen utvecklar förbudsmotiveringarna närmare. Innan nya motiveringar lämnas så skulle en s.k. hearing med några länsstyrelser vara befogad även om frågan diskuterades i ett mycket större sammanhang vid symposiet i Jönköping i maj 1991.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att beslut om omhändertagande av djur får ske i två led – ett interimistiskt och ett slutligt beslut.

--- Bestämmelsen skulle kunna ges en utformning av förslagsvis följande innebörd:

Länsstyrelsen äger i fall som avses i 31 och 32 §§ djurskyddslagen förordna att beslut om omhändertagande av djur skall verkställas omedelbart resp. fortsätta att gälla i avvaktan på länsstyrelsens slutliga beslut.

34 § djurskyddslagen bör även ändras så, att när länsstyrelsen meddelar slutligt beslut om omhändertagande av djur skall det i detta beslut fastställas om djuret skall säljas eller avlivas.

5.15 Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att det är en fördel att kommunen kan besluta om det omedelbara omhändertagandet av djuren. Kommunen har tillsynen på det lokala planet och har dessutom ofta tidigare haft direkta kontakter med den djurägare för vilken det krävs ett sådant ingripande. De problem som uppkommer då det krävs ett snabbt ingripande från kommunen – då hela nämnden skall sammankallas – kan lösas genom delegation av beslutanderätten. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att man från centralt håll betonar denna möjlighet. I annat fall löses delegationsproblematiken i regel inte förrän man inom kommunen ställts inför en faktisk situation som kräver ett snabbt ingripande.

För det fall att länsstyrelsen skall kunna utnyttja sin möjlighet till omedelbart omhändertagande enligt 32 § djurskyddslagen krävs att det klart framgår av lagtexten att länsstyrelsen kan fatta ett interimistiskt beslut.

Oklarheten om vem som skall betala för omhändertagna djur och det vidare förfarandet som gäller ersättningsfrågorna har i vissa fall medfört en fördröjning av omhändertagandet av övergivna eller vanvårdade djur. Länsstyrelsen anser att dessa frågor kan lösas genom tillämpningsföreskrifter med stöd av 59 § djurskyddslagen.

Jordbruksverket anser att det är angeläget att förbud att ha hand om djur kan meddelas fast att det innebär ändrade försörjningsmöjligheter för den enskilde.

Länsstyrelsen anser att det från djurskyddssynpunkt är ytterst betydelsefullt att man konstaterar att detta är möjligt.

I och för sig är bestämmelsen om förbud att ha hand om djur, 29 § djurskyddslagen, i dess nuvarande lydelse fullt tillräcklig för ett ingripande. Önskvärt är dock att överprövande domstol tar mer hänsyn till djurskyddsaspekter än djurägarens möjligheter att försörja sig. Ett sätt är att i lagtexten eller tillämpningsföreskrifter ange att en dom på djurplågeri är en grund för förbud att ha hand om djur. En precisering av detta i lagtexten skulle dock innebära att man måste dra en generell gräns för att samtliga fällande domar på djurplågeri eller endast allvarigare brott skall medföra djurhållningsförbud. Vidare kan det ifrågasättas om även mycket gamla domar skall utgöra grund för förbud.

Enligt 29 § djurskyddslagen får länsstyrelsen meddela förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur. Länsstyrelsen anser att det erfordras ett klagörande om denna bestämmelse skall tillämpas – alternativt 26 § samma lag – vid en begränsning av antalet djur i t.ex. en större djurbesättning. Kamrarrätten har vid olika tillfällen – olika avdelningar – haft skilda uppfattningar i fråga om val av lagrum, vilket inneburit återförvisning eller upphävande av länsstyrelsens beslut.

Vad gäller överprövning av beslut anser länsstyrelsen att det bör framhållas att man även i förvaltningsdomstolarna i större utsträckning bör inhämta utlåtande av sakkunniga inom området för djurskydd.

5.17 Länsstyrelsen i Västerbottens län har – med anledning av nedan citerade Jo-uttalande – uppfattat att försörjningsmöjligheter inte får inverka på beslut om förbud att ha hand om djur.

I ett beslut (dnr 2676-1989) angående pälsdjurs uppfödning har Jo gjort följande uttalande:

”De av riksdagen genom antagandet av djurskyddslagen beslutade föreskrifterna skall självfallet tillämpas enligt sin lydelse” . . .

”Lagförarbeten lämnar viktig information beträffande avsikterna med lagstiftningen etc. och kan vid oklarhet lämna vägledning vid tillämpningen av olika stadganden; en tydlig föreskrift rubbas emellertid aldrig av motivuttalanden, som pekar åt annat håll”.

5.18 Haninge kommun vill särskilt betona vikten av klargörande när det gäller lagstiftningen beträffande förbud att ha hand om djur och omhändertagande av djur samt ansvaret för kostnadstäckningen för omhändertagna djur. Polismyndighetens ansvar och roll behöver också klargöras.

5.22 Mullsjö kommun: [Omhändertagande av djur]. Lagstiftningen bör förtydligas.

Om det är angeläget från djurskyddssynpunkt måste förbud att ha hand om djur kunna meddelas.

Polismyndighet bör ha en central instruktion för hur djurskyddsärenden enligt djurskyddslagen och brottsbalken skall handläggas.

5.23 Hudiksvalls kommun stöder förslaget om tillämpningsföreskrifter för omhändertagande av djur och för förbud att ha hand om djur. Intentionerna i lagstiftningen bör då bli lättare att uppfylla.

Kommunen har hitintills inte upplevt några problem med kostnadstäckning för omhändertagna djur. I samarbete med polismyndigheten har lösningar hittats. Om problem finns är det dock av vikt med klarlägganden.

5.24 Umeå kommun tycker det är mycket angeläget att förbud att ha hand om djur meddelas om det är nödvändigt från *djurskyddssynpunkt*. Det är helt orimligt att försörjningsmöjligheter o.d. för den enskilde skall påverka beslutet om förbud eftersom då skyddet för djuren sätts ur spel.

5.25 Pajala kommun: Domstolarnas syn på djurplågeriärenden måste ändras. Vid två skilda ärenden, i Pajala kommun, som prövats i domstol har de åtalade friats, trots att uppenbara brott mot djurskyddslagen begåtts. Vid de båda aktuella tillfällena (hjärtstick på ren; knivkastning av ren) har djurskyddsinspektören varit åsynavittne. Det synes vara meningslöst att utöva djurskyddstillsyn när inte ens så uppenbara brott beivras.

Den som döms för djurplågeri skall vara diskvalificerad för fortsatt djurhållning.

5.26 Svenska kommunförbundet: Jordbruksverket anser att lagstiftningen om omhändertagande av djur måste förtydligas så att beslutsfattandet kan

ske i två steg – ett interimistiskt beslut och ett slutligt beslut när alla fakta föreligger. Jordbruksverket anser vidare att det är angeläget att förbud att ha hand om djur kan meddelas om det är nödvändigt från djurskyddssynpunkt. I dessa fall bör inte ägarens försörjningsmöjligheter eller övriga verkningar för den enskilde få inverka på beslutet.

Styrelsen [Kommunförbundets] delar jordbruksverkets uppfattning i dessa frågor. Det måste tillskapas en klarare rättspraxis vid fall av grov vanvård och djurplågeri. Många gånger läggs uppenbara djurplågerifall eller förbud att ha djur ner eller återförvisas på grund av formella skäl. Djuren får inte åsamkas onödigt lidande. Det behövs utbildning av och information till åklagare, kammarrjurister och polis i sådana djurskyddsfrågor.

Styrelsen vill betona att ett krav som måste ställas är att ett veterinärmedicinskt utlåtande skall föreligga innan en kammarrätt eller regeringsrätten ändrar beslut i djurskyddsärenden.

Enligt styrelsen bör regeringen ändra lydelsen i 32 § djurskyddslagen så att det framgår att, vid omedelbart omhändertagande av djur, länsstyrelsen kan besluta att försäljning eller avlivning som inte är betingad av 30 § får anstå tills alla fakta föreligger.

Regeringen bör också ta initiativ till utmönstring av äldre motivuttalanden till djurskyddslagens 29 § så att omsorgen om djuren får en mer avgörande betydelse än "försörjningsmöjligheter och verkningar i övrigt".

Styrelsen vill härvid erinra om att polismyndigheten enligt nuvarande rättspraxis inte omedelbart kan omhänderta ett djur från en person som har förbud att handha djur enligt 29 §. I stället igångsätts en utdragen process med nytt omhändertagandebeslut som skall föregås av kommunikering. Detta är mycket otillfredsställande.

Styrelsen anser att kostnadsansvaret vid omhändertagande av djur måste klarläggas. Statsmedel måste täcka kostnaderna eller också måste någon form av försäkringslösning urformas eller fond inrättas.

5.27 AB Trav och Galopp, 5.37 Svenska galoppsportens centralförbund, 5.41 Svenska travsportens centralförbund: Beträffande omhändertagande av djur och förbud mot djurhållning delar vi helt verkets uppfattning.

5.30 Föreningarna djurens vänners riksorganisation: Med tacksamhet biträder vi statens jordbruksverks lagda förslag om ändringar i djurskyddslagens gällande 32, 30 och 29 §§, samt övriga förslag till förändringar, som kan bespara djuren årtal av lidande. Det vore även önskvärt, att det fanns tvingande bestämmelser för tings-, hov- och kammarrätt att adjungera sakkunnig veterinär, då vanvårds- eller djurplågerifall skall behandlas, samt att sådana ärenden alltid skall behandlas med förtur.

5.31 Försvarets sjukvårdsstyrelse: Den som blir fälld enligt brottsbalken 16 kap. 13 § bör regelmässigt bli avstängd från fortsatt djurhållning.

5.32 Lantbrukarnas riksförbund tillstyrker förslaget att lagstiftningen bör förtydligas så att ett snabbt beslutsfattande blir möjligt då omhändertagande av djur är aktuellt. Vidare tillstyrker LRF att förbud att ha hand om djur skall kunna meddelas om det är nödvändigt från djurskyddssynpunkt. I dessa fall bör inte djurägarens försörjningsmöjligheter få påverka beslutet.

5.36 Svenska djurskyddsföreningen instämmer till fullo i jordbruksverkets uttalande, att djurskyddslagens 29 § bör förtydligas, så att fällande dom i domstol rörande brott enligt brottsbalkens 16 kap. 13 § kan anses utgöra grund för länsstyrelsen att meddela förbud att ha hand om djur. Den som gjort sig skyldig till djurplågeri i form av vanvård, misshandel eller på annat sätt, måste anses ha förverkat sin rätt att handha djur.

Föreningen vill också uttala sin tillfredsställelse över, att jordbruksverket för kammarrätt och regeringsrätt skall påtala vikten av att förbudsprövningar och omhändertagandebeslut skall tas med förtursrätt. Den ekonomiska ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter vid omhändertagande av djur är som jordbruksverket framhåller i stort behov av ett klarläggande.

5.38 Svenska kennelklubben: Som framkommer på ett flertal ställen i rapporten är nuvarande ordning med möjligheterna till omedelbart omhändertagande samt att utdöma förbud att hålla djur vid grav vanvård starkt kring-skurna. SKK delar uppfattningen att klara och otvetydiga lagregler måste arbetas fram för att vanvård av hundar snabbare och definitivt skall kunna stoppas.

5.39 Svenska lantarbetareförbundet: Vid uppenbar vanvård av djur skall dessa kunna omhändertagas omedelbart och ansvarig skall för all framtid förbjudas att handha djur. Kostnader för omhändertagandet bör i första hand bestridas av ansvarig djurägare och i andra hand av den fasta avgiften för djurskyddstillsynen.

5.42 Sveriges djurskyddsföreningars riksförbund: Inom SDR delar vi de uppfattningar som förs fram i rapporten beträffande *omhändertagande och förbud*. Vi anser dock att svårigheterna vid handläggning enligt nuvarande lagstiftning ibland överdrivs. Det handlar egentligen om att verkligen tillämpa gällande lagstiftning. En mer offensiv handläggning av djurskyddsärenden på såväl lokal som regional nivå kan redan i nuläget innebära uppenbara förbättringar. SDR vill understryka att djurskyddslagen skall tillämpas enligt sin lydelse. Begränsningar med hänsyn till ekonomiska intressen finns inte i lagtexten.

Vi instämmer i den kritik som riktas mot kammarrättens långa handläggningstider. Vi anser också att kammarrättens handläggning skall begränsas till granskning av formalia. Det kan inte vara kammarrättens uppgift att göra bedömningar i själva sakfrågan. Det finns ingen anledning att ifrågasätta den regionala kompetensen som inte finns i kammarrätten.

SDR ser för närvarande ingen möjlighet att förenkla handläggningen av djurskyddsärenden, vilket enligt vår mening förutsätter ändring i förvaltningslagen. Vi är givetvis positiva till alla förändringar som kan förkorta handläggningstiden men anser det självklart att alla förändringar av lagstiftningen måste ske med bibehållen rättssäkerhet för den enskilde.

Kommunikation mellan domstol och länsstyrelse i djurskyddsfall bör vara obligatorisk.

Förslag till

Lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

Härigenom föreskrivs att 4, 29, 34 och 39 §§ djurskyddslagen (1988:534) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn eller pälsar skall hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt.

Djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn eller pälsar *eller för att användas i tävling* skall hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter om hur sådana djur skall hållas och skötas.

29 §

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

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

1. inte följer ett beslut som en tillsynsmyndighet har meddelat enligt 26 § och som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,
2. allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur, eller
3. har misshandlat ett djur.

Förbud skall inte meddelas, om det kan antas att en sådan omständighet eller händelse inte kommer att upprepas.

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

Förbudet kan avse viss tid eller gälla tills vidare.

34 §

När länsstyrelsen beslutar om omhändertagande av djur, skall det i *beslutet fastställas* om djuret skall säljas eller avlivas.

När länsstyrelsen beslutar om omhändertagande av djur, skall *länsstyrelsen snarast fastställa* om djuret skall säljas eller avlivas.

Om länsstyrelsen har beslutat att djuret skall säljas och om det visar sig att beslutet inte kan verkställas, får länsstyrelsen i stället besluta att djuret skall avlivas.

Djuret skall avlivas eller säljas genom polismyndighetens försorg.

39 §²

Beslut som avses i 29, 31 och 32 §§

Beslut som avses i 29, 31, 32 och

¹ Senaste lydelse 1991:404.

² Senaste lydelse 1991:404.

Nuvarande lydelse

gäller omedelbart, om inte myndigheten bestämmer något annat.

En myndighet får i annat fall bestämma att ett beslut skall gälla även om det överklagas.

Föreslagen lydelse

34 §§ gäller omedelbart, om inte myndigheten bestämmer något annat.

Prop. 1991/92:173

Bilaga 3

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1992-05-12

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt Hamdahl, justitierådet Hans-Gunnar Solerud, regeringsrådet Anders Swartling.

Enligt protokoll vid regerings-sammanträde den 7 maj 1992 har regeringen på hemställan av statsrådet Olsson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534).

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Kerstin Nyberg.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Av redaktionella skäl förordar lagrådet att 29 § andra stycket får lyda: "Förbud skall inte meddelas, om det kan antas att ett upprepan- de inte kommer att inträffa."

I övrigt lämnas förslaget utan erinran.

Innehållsförteckning

Prop. 1991/92:173

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 maj 1992 ..	5
1 Ärendet och dess beredning	5
2 Allmänna utgångspunkter	6
2.1 Bakgrund	6
2.2 Den nuvarande lokala djurskyddstillsynen	7
3 Allmänna överväganden	10
3.1 Skärpta djurskydds krav när det gäller tävlingsdjur	16
3.2 Förbudet att ha hand om djur skärps	17
3.3 Ny beslutsordning vid omhändertagande av djur	21
3.4 Försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen	22
4 Upprättade lagförslag	23
5 Hemställan	24
6 Beslut	24
Bilaga 1 Jordbruksverkets förslag i fråga om författningsändringar	25
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttrandena över Statens jord- bruksverks rapport (1992:3) Tillsyn enligt djurskyddsla- gen 1991	26
Bilaga 3 Lagrådsremissens lagförslag	65
Bilaga 4 Utdrag ur lagrådets protokoll den 12 maj 1992	67