

Kommittédirektiv



Översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll

Dir.
2009:57

Beslut vid regeringssammanträde den 4 juni 2009

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska

- göra en bred översyn av den samlade djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll,
- lämna förslag till ny djurskyddslag och förordning, samt
- ge exempel på hur andra föreskrifter på området kan utformas.

Den nya lagstiftningen ska

- syfta till att uppnå minst samma djurskyddsnivå som i dag,
- liksom dagens lagstiftning utgå från de enskilda djurens behov samt verka förebyggande, och
- bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Under dessa förutsättningar ska utredaren analysera hur den samlade lagstiftningen kan moderniseras och förenklas samt förändras så att den blir mera flexibel och målinriktad.

I samband med denna breda översyn ska utredaren ägna särskild uppmärksamhet åt vissa problem på djurskyddsområdet. Utredaren ska bl.a. se över vilka åtgärder som kan vidtas för att komma till rätta med problem med övergivna och förvildade djur, användning av djur för sexuella ändamål, hur dagens bestämmelse om naturligt beteende kan förtydligas och undersöka vilka åtgärder som behövs för att vända utvecklingen inom aveln i en ur djurhälso- och djurskyddsperspektiv mer positiv riktning.

Inledning

Ett gott djurskydd är ett uttalat samhällsintresse. Sverige anses generellt ha en hög djurskyddsnivå och är ett land som arbetar aktivt för att förbättra djurskyddet. Det finns en hög grad av samsyn mellan myndigheter och djurhållare om vikten av ett gott djurskydd. I allmänhetens ögon är ett gott djurskydd en självklarhet och exempel på motsatsen upprör många. Många anser att dagens djurskyddslagstiftning i grunden är bra samtidigt som det måste konstateras att det förekommer vissa problem i dagens djurhållning som inte har kunnat lösas med nuvarande lagstiftning.

Lagstiftningen på djurskyddsområdet består dels av EG-förordningar, vilka är direkt tillämpliga i medlemsstaterna, dels av nationell lagstiftning med utgångspunkt i djurskyddslagen (1988:534). Djurskyddslagen syftar till att förebygga onödigt lidande och sjukdom hos husdjur och försöksdjur samt andra djur om de hålls i fångenskap. Lagen kompletterar även de EG-förordningar som faller inom lagens tillämpningsområde.

Genom djurskyddslagen har ett flertal EG-direktiv på djurskyddsområdet genomförts. Även bestämmelser i Europarådets konventioner om djurskydd, vilka har ratificerats av Sverige, har genomförts genom djurskyddslagen.

Djurskyddslagen innehåller grundläggande bestämmelser om hur djur ska hållas och skötas. Enligt lagen får vidare regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, utfärda föreskrifter i frågan. Mer detaljerade bestämmelser finns därför i djurskyddsförordningen (1988:539). Regeringen har dock i huvudsak lämnat föreskrifträtten vidare till Jordbruksverket. Flertalet detaljföreskrifter finns därför samlade i Statens jordbruksverks författningssamling, SJVFS.

Utredningsbehov

En bred översyn för att skapa en modern och flexibel lagstiftning som resulterar i minst samma djurskyddsnivå som i dag

Den nuvarande djurskyddslagen trädde i kraft 1988 och har sedan dess varit föremål för ett stort antal tillägg och ändringar. Det finns därför ett behov av att se över lagen för att göra den tydligare och mer lättläst samt för att ge den en ändamålsenlig struktur. Motsvarande gäller också för djurskyddsförordningen. Vidare kan det konstateras att en del bestämmelser i djurskyddslagstiftningen inte grundar sig på enbart djurskyddsskäl. Ett exempel på detta är bestämmelserna om att ormar som är farliga för människor måste hållas i låsta terrarier.

Som nämnts tidigare finns det i Sverige en hög grad av samsyn om en hög ambitionsnivå för djurskyddet. Det har emellertid i olika sammanhang framkommit synpunkter på de svenska djurskyddsföreskrifternas detaljeringsgrad och en större flexibilitet vad gäller hur ett gott djurskydd kan uppnås har efterfrågats av företrädare för olika kategorier av djurhållare. Dessutom har bakgrunden till vissa regler ifrågasatts. Det har t.ex. handlat om att man inte har hållit med om de utrymmesmått som valts för olika djurslag eller att man har funnit brister i logiken kring varför vissa djur inte får hållas för sällskap och hobby medan andra tillåts för detta ändamål.

Djurskyddslagen anger övergripande mål för djurskyddet. Där föreskrivs t.ex. att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Djurskyddsförordningen innehåller bl.a. djurslagsspecifika krav som beskriver förutsättningar som ska uppfyllas i djurens miljö men inte exakt hur dessa ska utformas (s.k. funktionskrav). Exempel på funktionskrav är bestämmelserna om att höns för äggproduktion inte får hållas i andra inhysningssystem än sådana som uppfyller hönsens behov av rede, sittpinne och sandbad samt att nötkreatur som hålls för mjölkproduktion sommartid ska hållas på bete. Lagen och förordningen innehåller således redan bestämmelser som kan sägas vara mål- och funktionsinriktade och som därmed är relativt

flexibla till sin natur. I de föreskrifter som kompletterar lagen och förordningen förekommer dock i högre grad bestämmelser som på ett detaljerat sätt ställer krav på hur djurens miljö ska vara utformad (s.k. resurskrav) för att lagens respektive förordningens mål ska uppfyllas.

En förändring av regelverket så att det blir mer målinriktat och innehåller fler funktionskrav och färre resurskrav innebär en ökad möjlighet till flexibilitet. En sådan förändring skulle också kunna innebära att djurhållarens betydelse för djurens välfärd blir tydligare. Erfarenheter från liknande förändringar inom livsmedelslagstiftningen visar att en mer målinriktad lagstiftning innebär många fördelar genom att den skapar möjlighet till individuella lösningar och anpassningar för olika företag. Målinriktad lagstiftning kan emellertid i ett övergångsskede också medföra att det uppstår ett behov av kompetensutveckling hos berörda. Denna typ av bestämmelser kan även innebära större utmaningar vad gäller att göra systemet förutsebart och rättssäkert för djurhållare, kontrollmyndigheter och allmänhet. En annan faktor att väga in är att dagens EG-lagstiftning om djurskydd oftast består av detaljerade resurskrav.

Vår kunskapsbas utvecklas kontinuerligt genom forskning och erfarenhet. Vi vet mer i dag om djurens behov, beteende och vad som krävs för att uppnå en god djurvälfärd än vid den tidpunkt då nuvarande djurskyddslag tillkom. En förutsättning för att den samlade lagstiftningen ska kunna formuleras så att den blir mer flexibel och innehåller fler mål- och funktionsinriktade bestämmelser är att det finns användbara metoder för att mäta djurens välbefinnande så att det är möjligt att på ett objektivt sätt kontrollera att bestämmelserna efterlevs. Under de senaste åren har bl.a. ett stort, internationellt, EU-finansierat forskningsprojekt, "Welfare quality" arbetat med att utveckla metoder för att genom s.k. djurbaserade parametrar mäta välbefinnandet hos olika djurslag. Kontroller med hjälp av djurbaserade parametrar innebär att man i huvudsak utgår från djuret och de beteenden och den hälsostatus som djuret uppvisar.

Ett gott djurskydd är ett uttalat samhällsintresse och ett prioriterat område för regeringens arbete, såväl nationellt som internationellt. Regeringen arbetar även intensivt med att skapa

enklare regler för företagare och att sänka kostnaderna orsakade av olika regelverk. Regeringen menar att enklare och mera flexibla regler inte behöver stå i motsats till ett gott djurskydd.

Mot den här beskrivna bakgrunden anser regeringen att det finns skäl för att göra en bred översyn av den samlade djurskyddslagstiftningen. Syftet är att undersöka om denna kan moderniseras och förenklas samt bli mer flexibel och målinriktad. Samtidigt ska minst samma djurskyddsnivå uppnås som den som dagens lagstiftning medför.

Särskilda frågor som bör utredas

Det har i olika sammanhang, exempelvis i utredningar, genom uppmärksamhet i media, genom brev från allmänheten och vid kontakter med organisationer kunnat konstateras att det finns vissa områden där dagens lagstiftning inte är eller upplevs som tillräckligt ändamålsenlig och tydlig. Regeringen anser att följande områden särskilt bör ses över.

Övergivna och förvildade djur

Djurskyddslagen reglerar vård och behandling av husdjur och försöksdjur samt andra djur om de hålls i fångenskap. På senare år har det blivit tydligt att det inte sällan förekommer att djur som människan har haft i sin vård överges eller kommer bort. När sådana djur får avkommor kan populationer av förvildade djur uppstå. Det förekommer också att djurhållare inte fullt ut tar ansvar för i vilken omfattning som deras djur parar sig, vilket också kan leda till att det bildas grupper av djur som står helt eller delvis utanför djurhållarens omsorg. Katten är ett särskilt utsatt djur i dessa sammanhang. Det finns för närvarande ett stort antal förvildade katter i Sverige.

Det saknas i dag en tydlig avgränsning av termerna ”vård och behandling” samt ”husdjur” och bl.a. mot den bakgrunden råder det en viss osäkerhet om i vilken utsträckning som övergivna, borttappade och förvildade djur omfattas av djurskyddslagens bestämmelser. Vidare saknas det ett enhetligt sätt att

hantera dessa djur. För djur som inte är vana vid eller är anpassade till ett liv i det vilda, kan denna tillvaro innebära allvarliga djurskyddsproblem. Det bör därför utredas vilka åtgärder som behöver vidtas för att komma till rätta med problemen med övergivna och förvildade djur.

Naturligt beteende

I 4 § djurskyddslagen föreskrivs att djur ska 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. Bestämmelsen anses vara en portalparagraf för den svenska djurskyddslagstiftningen och den har ett stort symbolvärde. Det finns emellertid en del oklarheter kring vad som egentligen avses med bestämmelsen. I författningskommentaren till prop. 1987/88:93, genom vilken bestämmelsen infördes, anges att ”avsikten med bestämmelsen är att varje djurarts särskilda biologiska beteende skall beaktas. Vad som skall anses utgöra ett djurs biologiska beteende får avgöras utifrån gjorda erfarenheter och vetenskapliga rön.” Olika utredningar har också uppmärksammat problemet med att dagens formulering är otydlig och har diskuterat innebörden (Ett förbättrat djurskydd SOU 2000:108 och Djurens välfärd och pälsdjursnäringen SOU 2003:86). Den huvudsakliga diskussionen har handlat om huruvida formuleringen avser grundläggande beteenden som är viktiga för djurets välbefinnande eller avser beteenden som djur utför i vilt tillstånd. Mot denna bakgrund anser regeringen att bestämmelsen bör förtydligas.

Avel som innebär ett lidande för djuren

Enligt 29 § djurskyddsförordningen är avel med sådan inriktning att den kan medföra ett lidande för djuren förbjuden.

Inom vissa områden, inte minst när det gäller avel med vissa hund- och kattraser, finns det i dag dock en inriktning på aveln som innebär ett stort fokus på vissa specifika egenskaper. Detta fokus kan i vissa fall leda till att djuren utsätts för en ökad risk

för skada eller sjukdom samt kan öka risken för inavel. Även om många uppfödare är medvetna om dessa risker och arbetar aktivt för att motverka en avel med sådana konsekvenser, är det i dag helt uppenbart att det fortfarande finns ett antal raser där djuren är utsatta för fysiska problem till följd av sin kroppsbyggnad. Som exempel på problem kan nämnas trubbiga nosar som kan leda till andningsproblem för djuren, ögon vars form, storlek eller placering leder till ögonbesvär samt återkommande förlossningsproblem som leder till att djuren måste genomgå kejsarsnitt.

Regeringen anser att det bör utredas vilka åtgärder som behövs för att vända utvecklingen inom aveln i en mer djurhälso- och djurskyddspositiv riktning så att målet i första hand är att avla mot fysiskt och mentalt friska och sunda djur.

I sammanhanget måste även beaktas att det inom EU finns regler för att främja handeln på den inre marknaden, såväl generella regler som regler för vissa djur, bl.a. nötkreatur och hästar. Dessa regler kan i vissa fall påverka vilka krav på djurskydd som medlemsstaterna kan ställa i samband med avel med djur.

Särskilda krav för viss djurhållning

Enligt 16 § djurskyddslagen krävs tillstånd för den som yrkesmässigt eller i större omfattning bl.a. håller, föder upp, upplåter eller säljer sällskapsdjur eller hästar, tar emot sällskapsdjur eller hästar för förvaring eller använder hästar i ridskoleverksamhet. Frågor om tillstånd prövas av länsstyrelsen som även har rätt att återkalla tillstånd. Vid tillståndsgivningen ska särskild hänsyn tas till om den sökande kan anses vara lämplig för att bedriva verksamheten och om de anläggningar i vilka verksamheten ska bedrivas är lämpliga från djurskyddssynpunkt. Bakgrunden till att kravet har införts har varit bristande regelefterlevnad bland den här typen av verksamheter, vilket har lett till att djur utsatts för lidande.

Ett annat tillståndskrav finns inom lantbruket genom kravet på förprovning av djurstallar m.m. enligt 5 § djurskyddsförordningen. Andra former av särskilda krav finns i dag även avseen-

de bl.a. zoobutiker, cirkusar och djurparker. Lagstiftaren har således i flera fall ansett att modellen med att ställa särskilda krav på vissa typer av djurhållning är ett effektivt sätt att förebygga djurskyddsproblem.

Djurhållningen har, inte minst när det gäller sällskapsdjur, utvecklats över tiden. Detta innebär även att nya problem och frågeställningar har uppstått. Det har bl.a. i olika sammanhang påtalats att det finns oklarheter vad gäller orsakerna till varför vissa djur i dag av djurskyddsskäl inte får hållas för sällskap och hobby. Krav på tillstånd har pekats på som ett alternativ till förbud. Ett annat förslag som har förts fram är att det bör införas kunskapskrav för viss djurhållning.

Det har även framkommit att tillståndskraven enligt 16 § i djurskyddslagen i vissa fall används på annat sätt än vad som är avsikten, t.ex. för att komma till rätta med s.k. djursamlare.

Mot bakgrund av att djurhållningen ständigt utvecklas finns det skäl att utreda om de former av särskilda krav som i dag finns för olika djurslag och olika typer av djurhållning motsvarar dagens behov och är ändamålsenligt utformade.

Tävling med och träning av djur

I 17 § djurskyddslagen föreskrivs att djur inte får tränas för eller användas vid tävling på ett sådant sätt att de utsätts för lidande. Denna formulering är strängare än den i 2 § djurskyddslagen där det står att djur inte får utsättas för onödigt lidande. Lagstiftaren har alltså ansett att det inte finns skäl att acceptera någon form av lidande hos djur i samband med träning och tävling. Under hösten 2008 diskuterades djurskyddet i samband med framför allt vissa former av hästtävlingar och träning intensivt i bl.a. media. En särskild problematik i sammanhanget är att det i en del tävlingar kan finnas stora prispengar involverade. Olika krav på åtgärder för att förbättra djurskyddet har förts fram, t.ex. att åldersgränser bör införas för när djur får börja tävla, utrustningskrav, förbud mot spödrivning m.m. Med anledning av de problem och förslag till åtgärder som har diskuterats anser

regeringen att det bör göras en allmän översyn av djurskyddet i samband med träning och tävling med djur.

Omhändertagande av djur och djurförbud

Det är väsentligt att samhället kan ingripa kraftfullt om djur hanteras på ett sådant sätt att de utsätts för allvarliga djurskyddsproblem. Med stöd av 31–35 §§ djurskyddslagen kan djur omhändertas och med stöd av 29 § djurskyddslagen kan personer förbjudas att ha hand om djur.

Regeringens uppfattning är att omhändertaganden och djurförbud används på ett ansvarsfullt sätt. I enstaka fall har det emellertid uppstått vissa problem i samband med att ett beslut om omhändertagande av djur har överklagats, bl.a. avseende möjligheterna att få tillbaka ett djur om en högre rättslig instans beslutar att ett omhändertagande var felaktigt. Ett annat problem är vem som ska betala kostnaderna för omhändertagandet av djuret i sådana fall.

Regeringen har också uppmärksammat på att tillämpningen av bestämmelserna i 31 § punkten 5 och 29 § första stycket punkten 5 djurskyddslagen i vissa fall kan leda till oönskade konsekvenser. De situationer som åsyftas är när en person gör sig skyldig till något som föranleder upprepade förelägganden eller förbud. Länsstyrelsen är i sådana fall skyldig att besluta att omhänderta ett djur eller att meddela ett djurförbud. Nämnda skyldighet infördes 2003. Som skäl till detta angavs i prop. 2001/02:93 att sådana personer visar, oberoende av förseelsernas svårighetsgrad, en påtaglig brist på respekt för djuren och att det därför finns en stor risk att de gör sig skyldiga till liknande gärningar igen. Skärpningen motiverades också med att det tidigare gjordes alltför optimistiska framtidsbedömningar om huruvida sådana personer skulle sluta att upprepa det förbudsgrundande beteendet.

Regeringen anser att dessa skäl fortfarande har en stor aktualitet. Bestämmelserna har dock, enligt vad regeringen har erfarenhet, kommit att tolkas på ett sätt som innebär att kontrollmyndigheten regelmässigt beslutar om omhändertagande eller djurför-

bud i samband med att en person meddelas ett föreläggande eller ett förbud en tredje gång. Det finns en risk att en sådan tillämpning av bestämmelserna kan leda till onyanserade eller oönskade konsekvenser om beslutet om omhändertagande eller djurförbud inte står i proportion till de förseelser som djurhållaren i det enskilda fallet gör sig skyldig till. Detta kan antingen leda till att kontrollmyndigheten drar sig för att meddela förelägganden eller förbud, trots att de i sig är motiverade, eller till att djurhållaren tvingas leva med ett beslut som vid en helhetsbedömning synes väl strängt.

Ett annan synpunkt som förts fram är att ett djurförbud, enligt 29 § andra stycket djurskyddslagen, inte ska meddelas om det är uppenbart att ett upprepande av det otillåtna beteendet inte kommer att inträffa. Motsvarande reglering saknas däremot i de bestämmelser i djurskyddslagen som reglerar omhändertagande av djur. Vidare har det, från kontrollmyndigheters sida, framförts att det bör övervägas om det ska införas en möjlighet för personer med djurförbud att under vissa förutsättningar få hantera djur. En sådan möjlighet skulle t.ex. kunna införas genom att införa en rätt för länsstyrelsen att meddela partiella djurförbud eller att besluta om en möjlighet för en person att få hantera djur under vissa villkor. Även i övrigt finns det anledning att se över möjligheterna att förtydliga utformningen av bestämmelserna om djurförbud och omhändertagande och deras inbördes relation.

Mot bakgrund av de nämnda förhållandena och med hänsyn tagen till att beslut om omhändertaganden och djurförbud är mycket ingripande för den enskilde anser regeringen att bestämmelserna bör ses över.

Användning av djur för sexuella ändamål

I den allmänna debatten har frågan om användning av djur för sexuella ändamål fått stor uppmärksamhet. I 2 § djurskyddslagen slås fast att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Att använda djur på ett sådant sätt att de utsätts för ett lidande är med stöd av denna bestämmelse förbju-

det och detta gäller oavsett vilket motiv den som utsätter ett djur för lidande har. Någon straffbestämmelse är dock inte kopplad direkt till 2 § djurskyddslagen. Straffansvar föreskrivs i stället enligt bestämmelsen om djurplågeri i 16 kap. 13 § brottsbalken. Även andra straffbestämmelser kan vara tillämpliga, t.ex. bestämmelserna om skadegörelse och förargelseväckande beteende.

Djurskyddsmyndigheten har, på uppdrag av regeringen, vid två tillfällen undersökt i vilken omfattning som djur används för sexuella ändamål (Jordbruksdepartementet, dnr Jo2005/1146 samt dnr Jo2007/202). I redovisningen till regeringen av det ena uppdraget föreslog myndigheten bl.a. att det ska införas ett uttryckligt förbud i djurskyddslagen mot sexuellt umgänge med djur samt andra handlingar där djur används av människor för sexuella ändamål. Vilka typer av handlingar som skulle kriminaliseras övervägdes dock inte närmare.

I den absoluta majoriteten av de fall som Djurskyddsmyndighetens utredningar redogör för är det helt uppenbart att djuret i fråga har utsatts för ett lidande och att gärningarna därmed är straffbara enligt straffbestämmelsen om djurplågeri i brottsbalken. I några av de exempel som myndigheten redovisar är det dock inte helt tydligt att så är fallet. Det kan också vara svårt att bevisa att ett lidande har förekommit. Dessa svårigheter gäller främst i fall där det saknas tecken på fysiska skador på djuret.

Regeringen anser att det finns ett behov av att se över vilka åtgärder inom ramen för djurskyddslagstiftningen som kan vara lämpliga för att förtydliga och stärka skyddet för djur i detta avseende.

Straffbestämmelser

Bestämmelser om straff för den som bryter mot bestämmelser i djurskyddslagstiftningen finns såväl i brottsbalken som i djurskyddslagen. Enligt 16 kap. 13 § brottsbalken döms någon som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, genom misshandel, överansträngning eller vanvård eller på annat sätt otillbörligen utsät-

ter djur för lidande för djurplågeri till böter eller fängelse i högst två år.

Enligt 36 § djurskyddslagen döms, till böter eller fängelse i högst två år, den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot vissa i lagen uppräknade paragrafer eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen. Detsamma gäller den som underlåter att följa föreläggande, eller bryter mot ett beslut, om djurförbud.

Till samma straff döms, enligt 36 a §, den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen.

Om ett brott enligt djurskyddslagen har begåtts med uppsåt och avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt ingår inte böter i straffskalan. I sådana fall ska dömas till fängelse i högst två år.

För ringa brott döms inte till ansvar enligt djurskyddslagen. Till ansvar döms inte heller om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken.

Högsta domstolen har uttalat att regeringsformen inte tillåter att blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan fylls ut med föreskrifter från förvaltningsmyndigheter och kommuner på ett sådant sätt att den gärning som straffbeläggs anges helt eller i väsentliga delar i dessa föreskrifter (NJA 2005 s. 33). Det finns mot denna bakgrund anledning att se över straffbestämmelserna i djurskyddslagen i syfte att identifiera och utmönstra otillåtna blankettstraffstadganden. I sammanhanget finns det även ett generellt behov av att se över bestämmelserna i djurskyddslagen om straff och påföljd. Härvid ska särskilt beaktas att straffbestämmelserna ska vara ändamålsenliga och effektiva.

Sekretessfrågor och informationsutbyte

Andra myndigheter eller aktörer än de som ansvarar för den ordinarie kontrollen av efterlevnaden av djurskyddslagstiftningen kan ibland, i samband med olika kontakter med eller kontroller hos djurägare, upptäcka tecken på djurskyddsproblem. Det kan exempelvis handla om personal från hemtjänst, vård eller so-

socialtjänst som vid hembesök hos vårdtagare eller personer med olika hjälpbehov observerar att djur far illa.

Sekretesslagen (1980:100) gäller för myndigheter och vissa organ som enligt 1 kap. 8 och 9 §§ sekretesslagen är att jämställas med myndigheter vid tillämpningen av lagen. Som huvudregel gäller sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden inom såväl hälso- och sjukvården som socialtjänsten om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att den enskilde eller närstående till denne lider skada (7 kap. 1 c och 4 §§ sekretesslagen). Tystnadsplikten för personal inom enskilt bedriven hälso- och sjukvård regleras i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Enligt 2 kap. 8 § får sådan personal inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Den som är eller har varit verksam inom enskild verksamhet som avser insatser inom socialtjänstområdet får inte röja vad han eller hon har fått veta om enskildas personliga förhållanden (15 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453)). Det finns dock tillfällen när sekretessen och tystnadsplikten får brytas. När det gäller uppgifter om brott har det i förarbetena till lagstiftningen uttalats att det många gånger ligger inom en myndighets verksamhet att se till att misstanke om brott blir utredd. Som exempel har nämnts att ett fall av barnmisshandel kommer till en socialnämnds kännedom. För uppgifter som omfattas av bl.a. hälso- och sjukvårdssekretess gäller att sekretess får brytas endast om det finns misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Bl.a. i det fall ett brott riktar sig mot någon som är under 18 år och avser brott av typen misshandel, mord, ofredande, kränkningar eller sexualbrott gäller dock inte denna regel. För brott mot djurskyddslagen samt för djurplågeri är föreskrivet böter eller fängelse i upp till två år. Detta innebär att det inte är möjligt att bryta sekretessen eller tystnadsplikten vid djurskyddsärenden, vilket medför att djurskyddsproblem i sådana här fall kan få fortgå utan att någon åtgärd vidtas.

De stränga sekretessregler som gäller för socialtjänst, hälso- och sjukvård beror bl.a. på att sekretessen tjänar som ett medel för att människor ska kunna känna förtroende för socialtjänsten.

För vissa fall har man emellertid ansett att intresset av skydd för särskilt utsatta och skyddslösa personer ändå väger tyngre än intresset av sekretess, bl.a. har det ansetts orimligt att barn- och kvinnomisshandel ska kunna fortgå utan att socialtjänsten ska kunna underrätta polisen. Mot bakgrund av att dagens regler innebär att djurskyddsproblem kan få fortgå utan åtgärd, anser regeringen att det bör utredas vilka åtgärder kan vidtas för att lösa detta problem, med beaktande av vikten av att värna den personliga integriteten.

Möjlighet att göra undantag från djurskyddslagstiftningen i krissituationer

I en krissituation kan det uppstå behov av att utfärda särskilda djurskyddsbestämmelser eller av att frångå vissa djurskyddsbestämmelser. Det skulle exempelvis kunna vara olämpligt eller till och med omöjligt att hålla djur på bete i händelse av en natur- eller miljökatastrof. I djurskyddslagen och djurskyddsförordningen finns det inte angivet hur man ska agera i krissituationer. Inte heller finns det bemyndiganden att utfärda särskilda bestämmelser eller ge dispens från bestämmelser i krissituationer. I en proposition om samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158, s. 131) har regeringen gjort bedömningen att det kan finnas behov av att se över vissa bemyndiganden i djurskyddslagstiftningen så att man vid radioaktiva nedfall kan göra avvikelser från vad som i övrigt gäller. Någon sådan översyn har emellertid inte gjorts. Regeringen anser att en möjlighet att kunna utfärda särskilda bestämmelser eller att kunna frångå gällande djurskyddsbestämmelser i händelse av en krissituation ska utredas.

Utredningsuppdraget

Utredaren ska genomföra en nulägesanalys och probleminventering som grund för utredningen. I denna analys och inventering ska även eventuella luckor i djurskyddslagstiftningen eller mot-

sättningar mellan djurskyddslagstiftningen och annan lagstiftning uppmärksammas.

Utredaren ska därefter, med utgångspunkt i genomförd nulägesanalys och probleminventering, genomföra en bred översyn av den samlade djurskyddslagstiftningen.

De förslag som lämnas ska

- syfta till att uppnå minst samma djurskyddsnivå som i dag,
- liksom dagens lagstiftning utgå från de enskilda djurens behov samt verka förebyggande, och
- bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Under dessa förutsättningar ska utredaren analysera hur den samlade lagstiftningen kan moderniseras och förenklas samt förändras så att den blir mera flexibel och målinriktad.

I samband med den breda översynen ska utredaren särskilt

- överväga vilka åtgärder som behöver vidtas för att komma till rätta med problem med övergivna och förvildade djur,
- utreda hur 4 § djurskyddslagen kan förtydligas,
- utreda vilka åtgärder som behöver vidtas för att vända utvecklingen inom aveln så att målet i första hand är att avla mot fysiskt och mentalt friska och sunda djur,
- utreda om dagens olika särskilda krav kopplade till olika former av djurhållning är ändamålsenliga och anpassade till dagens behov,
- se över djurskyddet i samband med tävling och träning av djur,
- se över om det finns skäl att göra vissa ändringar i bestämmelserna om omhändertagande av djur och om djurförbud,

– se över vilka åtgärder som inom ramen för djurskyddslagstiftningen kan vara lämpliga för att förtydliga och stärka skyddet för djur mot att användas för sexuella ändamål,

– se över straffbestämmelserna i djurskyddslagen i syfte att identifiera och utmönstra otillåtna blankettstraffstadganden samt göra en generell översyn av djurskyddslagens bestämmelser om straff och påföljd i syfte att åstadkomma ett väl fungerande regelverk,

– utreda möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter när annan myndighet eller aktör än den djurskyddsansvariga stött på tecken på djurskyddsproblem eller liknande, med beaktande av vikten av att värna den personliga integriteten,

– utreda möjligheten att kunna utfärda särskilda bestämmelser eller att kunna frångå gällande djurskyddsbestämmelser i händelse av en krissituation.

Utredaren ska lämna förslag till en ny djurskyddslag och förordning samt ge exempel på hur andra föreskrifter på området kan utformas. I uppdraget ingår även att lämna förslag till andra författningmässiga ändringar och övriga åtgärder som bedöms behövas.

Utredningsarbetet

I sitt arbete ska utredaren beakta de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU, bl.a. att Sverige har att följa den gemensamma lagstiftningen om djurskydd samt bestämmelser kopplade till principerna om fri rörlighet av varor och tjänster. Utredaren ska även följa utvecklingen av denna lagstiftning och anpassa sina förslag efter eventuella förändringar i EG-lagstiftningen samt till EG-rätten i övrigt. Som exempel kan nämnas att förhandlingar för närvarande pågår om ett förslag till ny EG-förordning om skydd av djur i samband med slakt samt om ett förslag till nytt EG-direktiv om skydd av djur som används för

vetenskapliga ändamål. Utredaren ska följa utvecklingen inom Europarådet avseende djurskydd. Utredaren bör även följa utvecklingen av samt ta del av djurskyddslagstiftningen i andra länder med en hög ambitionsnivå för djurskyddet.

Utredaren ska i sitt arbete ta del av resultaten från regeringens tre uppdrag till Statens jordbruksverk om systemet med förprovning av byggnader från djurskyddssynpunkt, djuromsorgsprogram samt riskbaserad och likvärdig djurskyddskontroll (dnr Jo2008/2922). Utredaren ska också ta del av resultaten från arbetet med en översyn av lagstiftningen om smittsamma djursjukdomar m.m. (dir. 2007:175).

Utredaren ska tillämpa ett utåtriktat arbetssätt och genomföra uppdraget i nära dialog med berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska beakta regeringens mål om och arbete med regelförenkling och minskning av företagens administrativa kostnader.

Redovisningen av uppdraget

Utredningen ska redovisas till regeringen senast den 31 januari 2011.

Betänkandet ska innehålla konsekvensanalyser av lämnade förslag. Utredaren ska bl.a. analysera såväl de samhällsekonomiska och finansiella konsekvenserna som eventuella konsekvenser för uppfyllelsen av miljömålen. Kostnader och intäkter för staten, kommuner och andra berörda ska redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten och kommunerna ska utredaren presentera förslag till finansiering enligt gällande finansieringsprinciper. Vad gäller redovisning av förslagets konsekvenser för företag, ska utredaren samråda med Näringslivets regelnämnd och Regelrådet.

(Jordbruksdepartementet)