



Kommittédirektiv

Stärkt djurskydd på slakterier genom kamerabevakning

Beslut vid regeringssammanträde den 25 maj 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera hur kamerabevakning skulle kunna användas för att stärka djurskyddet för de djur som hanteras på slakterier och föreslå hur ett krav på kamerabevakning skulle kunna utformas. Hänsyn ska tas till intresset av att undvika ökad administrativ börda för berörda myndigheter och slakterier.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till vilka moment i hanteringen av levande djur som bör bli föremål för kamerabevakning
- analysera och ta ställning till vem som bör ansvara för och bekosta den utrustning som krävs för kamerabevakningen
- analysera och ta ställning till vem som bör ha tillgång till det inspelade materialet och i vilka syften och av vem det får användas
- analysera och ta ställning till hur materialet bör sparas och under hur lång tid
- analysera om användning av kamerabevakning på slakterier skulle kunna göra det möjligt för berörda myndigheter att förändra genomförandet av den offentliga kontrollen för att förbättra kontrollen, minska kostnaderna eller underlätta för slakterierna

- i arbetet beakta behovet av skydd för den personliga integriteten och göra en integritetsanalys
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

Det behöver utredas hur kamerabevakning skulle kunna användas för att stärka djurskyddet på slakterier

Regeringen värnar om den höga nivå av djurskydd som säkerställs genom djurskyddslagstiftningen. De företag som driver slakterier är skyldiga att se till att de bestämmelser om djurskydd som gäller för verksamheten följs. Det utövas också offentlig kontroll av att djurskyddslagstiftningen följs på slakterier. Den kontrollen utövas dels av officiella veterinärer och assistenter anställda av Livsmedelsverket, dels av länsstyrelserna. De brister som upptäcks i skyddet av djur som hanteras på slakterier handlar bl.a. om att krav när det gäller bedövning och avlivning inte följs, vilket innebär stora risker för lidande hos djuren. Även andra brister i hanteringen av djuren, t.ex. vid avlastning eller drivning, kan innebära att djuren utsätts för onödig stress och lidande. Sverige ska ha en effektiv djurskyddskontroll. Ett sätt att stärka djurskyddet och förbättra myndigheternas kontroll vid hanteringen av levande djur i samband med slakt skulle kunna vara att införa krav på kamerabevakning av platser där levande djur hanteras. Det finns därför anledning att utreda hur kamerabevakning skulle kunna användas på slakterier för att stärka djurskyddet för de djur som hanteras där.

Djurskyddet och den offentliga kontrollen

Bestämmelser om djurskydd i samband med slakt finns såväl i EU-rätten som i nationell rätt. På EU-nivå finns de grundläggande bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning. I nationell rätt finns bestämmelser i djurskyddslagen (2018:1192), djurskyddsförordningen (2019:66) och Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:8) om slakt och annan avlivning av djur. Artikel 3 i rådets förordning (EG) nr 1099/2009 innehåller ett allmänt krav på att djur ska förskonas från all smärta, plåga eller lidande som kan undvikas vid tidpunkten för avlivning och därmed sammanhängande verksamhet. Ett i huvudsak motsvarande allmänt krav på att djur ska skonas från onödigt lidande och obehag när de förs till slakt och när de slaktas finns i 5 kap. 1 § första stycket djurskyddslagen. Bestämmelsen

gäller utöver vad som framgår av artikel 3. Detta innebär dels att den gäller vid slakt eller avlivning som faller utanför EU-förordningens tillämpningsområde, dels att bestämmelsen också gäller vid slakt eller avlivning som faller inom EU-förordningens tillämpningsområde om bestämmelsen innebär ett strängare djurskyddskrav än EU-förordningen. Utöver dessa allmänna krav innehåller EU-rätten och de svenska författningarna ett stort antal mer detaljerade bestämmelser om hur djur ska behandlas i samband med slakt.

Även när det gäller den offentliga kontrollen av att djurskyddslagstiftningen följs i samband med slakt finns bestämmelser dels i EU-rätten, dels i nationell rätt. I EU-rätten regleras den offentliga kontrollen huvudsakligen i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll). I nationell rätt finns bestämmelser som kompletterar förordningen om offentlig kontroll i djurskyddslagen, djurskyddsförordningen och i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:14) om offentlig djurskyddskontroll.

Ansvar för den offentliga kontrollen av att djurskyddslagstiftningen följs på slakterier är fördelat mellan olika myndigheter. Länsstyrelserna är behöriga myndigheter att utföra offentlig kontroll i fråga om djurskydd inom respektive län, inklusive på slakterier. Länsstyrelserna utför dels regelbundna, riskbaserade s.k. normalkontroller, dels kontroller med anledning av att det har kommit in anmälningar om brister i djurskyddet. I fall där brister har uppmärksammats vid en tidigare kontroll kan länsstyrelserna vid behov även utföra uppföljande kontroller. Länsstyrelsernas kontroll kan vara heltäckande och syfta till att verifiera att alla djurskyddsregler som är aktuella vid kontrolltidpunkten följs. Kontrollen kan också vara mindre omfattande och

exempelvis avse en viss brist som har anmälts. Länsstyrelsernas kontroll är i huvudsak anslagsfinansierad. Om kontrollen utförs på grund av klagomål ska dock avgift tas ut i vissa fall. Detsamma gäller om kontrollen ursprungligen inte varit planerad, men blivit nödvändig efter det att det har påvisats brister i hur lagstiftningen följs.

Livsmedelsverket har till uppgift att utföra de djurskyddskontroller som en officiell veterinär eller en officiell assistent är skyldig att utföra på slakterierna enligt artikel 18 i förordningen om offentlig kontroll. De officiella veterinärerna och de officiella assistenterna är anställda av Livsmedelsverket. I vilken omfattning de officiella veterinärerna är närvarande på ett slakteri beror på slakteriets storlek. På större slakterier är veterinärerna på plats hela tiden som slakt pågår. Veterinärerna har inte uppsikt över levande djur under hela den tid som djuren hanteras. Veterinärerna besiktar dock djuren före och efter slakt, bl.a. för att kontrollera om det finns tecken på brister i djurskyddet. De utför även annan offentlig kontroll för att verifiera att djurskyddskraven uppfylls. Denna kontroll omfattar exempelvis hållande, hantering och skötsel av djur samt bedövning, avlivning och slakt.

Om den officiella veterinären bedömer att det finns brister i djurskyddet gör denne i första hand påpekanden till slakteriet och följer upp att rättelse sker. I akuta fall kan veterinären även vidta vissa omedelbara åtgärder. Om påpekade brister inte har åtgärdats vid en uppföljande kontroll lämnar veterinären information till länsstyrelsen för vidare handläggning.

Veterinärerna får i viss utsträckning bistås av de officiella assistenterna, vilka även får utföra vissa handlingar under den officiella veterinärens ansvar samt vidta vissa åtgärder under överinseende av den officiella veterinären. Kontrollen som utövas av Livsmedelsverket är avgiftsfinansierad.

Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) är central förvaltningsmyndighet på djurskyddsområdet. När det gäller den offentliga kontrollen har Jordbruksverket till uppgift att samordna övriga kontrollmyndigheter och ge dem stöd, råd och vägledning.

Vissa överträdelser av djurskyddslagstiftningen är straffbelagda. Om en kontrollmyndighet upptäcker en sådan överträdelse är myndigheten skyldig att göra en anmälan till polis eller åklagare, såvida överträdelsen inte är bagatellartad. I propositionen Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem (prop. 2021/22:18) föreslog regeringen vissa

förändringar när det gäller kontrollmyndigheternas anmälningsskyldighet. Ändringarna syftar till att förtydliga när en anmälan ska ske och göra det möjligt för kontrollmyndigheterna att i vissa fall använda enbart framåt-syftande åtgärder (t.ex. förelägganden) för att komma tillrätta med en överträdelse. Förslaget antogs av riksdagen och lagändringen träder i kraft den 1 juli 2022 (bet. 2021/22:MJU12, rskr. 2021/22:147). Polis och åklagare utreder efter anmälan om brott har begåtts.

På vilket sätt och i vilka situationer bör kamerabevakning användas?

Kamerabevakning kan potentiellt förbättra kontrollen av att djurskyddslagstiftningen följs. Inspelat material från kamerabevakningen skulle kunna utgöra ett verktyg för att upptäcka orsaker till avvikelser som en officiell veterinär eller länsstyrelsen upptäckt på annat sätt. Kamerabevakning skulle därmed kunna fungera som ett komplement till den kontroll som i dag utförs av de officiella veterinärerna och assistenterna och inom ramen för länsstyrelsernas kontrollverksamhet. För att göra en bedömning av om kamerabevakning skulle vara ett effektivt verktyg för att stärka djurskyddet behöver det dock göras en närmare analys av hur bevakningen skulle kunna användas.

Kontrollen av djurskydd på slakterier är delvis riskbaserad vilket innebär att omfattningen av den kontroll som utförs bl.a. beror på hur stor risken är för att lagstiftningen inte följs. Kamerabevakning kan vara ett verktyg för att minska risken för regelöverträdelse. Frågan om hur kamerabevakning kan påverka den riskklassificering som ligger till grund för den riskbaserade djurskyddskontrollen bör därför analyseras. Vidare bör det analyseras om användning av kamerabevakning på slakterier skulle kunna göra det möjligt för berörda myndigheter att minska kostnaderna eller på annat sätt underlätta för slakterierna.

Kamerabevakning på slakterier förekommer i flera europeiska länder och har, på frivillig basis, införts även av vissa svenska slakterier. Kamerabevakning skulle kunna leda till att konsumenter och andra aktörer får ett ökat förtroende för djurskyddet på slakterierna, detta genom att företagen kan hänvisa till att delar av slaktprocessen kamerabevakas och att det därigenom finns ytterligare ett verktyg för att säkerställa att djurskyddslagstiftningen följs. Kamerabevakning skulle också kunna medföra fördelar för slakterierna vid utredning av andra brott än överträdelser av djurskyddslagstiftningen, t.ex. olaga intrång.

Kamerabevakning som ett verktyg för att stärka djurskyddet kan vara olika effektivt för olika moment i hanteringen av djur. Värde av att bevaka de platser där djur lastas ur eller drivs kan skilja sig från värdet av att bevaka de stallar där djuren hålls. Värde av kamerabevakning kan också variera mellan olika djurslag och mellan slakterier av olika storlek. För vissa djurslag och verksamheter kan kamerabevakning helt sakna relevans.

De fördelar som kamerabevakning kan medföra i fråga om stärkt djurskydd måste vägas mot enskildas intresse av att inte bli övervakade. Nyttan av kamerabevakning under olika moment och för olika typer av slakteriverksamheter behöver därför vägas mot det intrång i den personliga integriteten som kamerabevakning innebär för slakteriets personal, officiella veterinärer och assistenter samt andra personer som är verksamma eller tillfälligt uppehåller sig på slakteriet. Här ska särskilt beaktas att det, beroende på förslagets utformning, skulle kunna bli fråga om att en arbetsgivare utför kamerabevakning av sin personal.

Det är också viktigt att krav på kamerabevakning inte leder till en omfattande ökning av administrationen av den offentliga kontroll som bedrivs i dag. Nyttan av kamerabevakning måste därför även vägas mot intresset av att undvika ökad administrativ börda för myndigheter och slakterier.

För att obligatorisk kamerabevakning ska kunna införas behöver ett antal frågor lösas bl.a. när det gäller det praktiska och ekonomiska ansvaret för kamerabevakningen. Det finns även frågor om hanteringen av det inspelade materialet som behöver besvaras.

Utredaren ska därför

- analysera på vilket sätt kamerabevakning på slakterier skulle kunna användas för att stärka djurskyddet
- analysera om användning av kamerabevakning på slakterier skulle kunna göra det möjligt för berörda myndigheter att förändra genomförandet av den offentliga kontrollen för att förbättra kontrollen, minska kostnaderna eller underlätta för slakterierna
- analysera om användning av kamerabevakning på slakterier skulle kunna medföra någon annan fördel för slakterier eller berörda myndigheter
- analysera och ta ställning till vilka moment i hanteringen av levande djur som bör bli föremål för kamerabevakning och om kamerabevakning bör

användas på olika sätt och i olika omfattning beroende på vilket djurslag som hanteras och storleken på slakteriet

- analysera och ta ställning till vem som bör ansvara för inköp, installation och underhåll av den utrustning som krävs för kamerabevakningen samt hur detta ska finansieras
- ta ställning till vem som bör ansvara för att kamerabevakningen faktiskt äger rum vid de moment då den bedöms vara behövlig
- analysera och ta ställning till vem som bör ha tillgång till det inspelade materialet och i vilka syften och av vem det får användas
- analysera och ta ställning till hur materialet bör sparas och under hur lång tid
- i arbetet beakta behovet av skydd för den personliga integriteten och göra en integritetsanalys
- redovisa och analysera för- och nackdelar med att införa ett krav på kamerabevakning som är utformat i enlighet med de ställningstaganden som gjorts, både ur ett djurskyddsperspektiv och utifrån intresset av att undvika ökad administrativ börda för myndigheter och slakterier
- lämna de författningsförslag som bedöms nödvändiga för att det ska vara möjligt att införa obligatorisk kamerabevakning på slakterier i enlighet med de ställningstaganden som gjorts.

Vid framtagandet av ett förslag till hur obligatorisk kamerabevakning på slakterier kan införas behöver det analyseras hur förslaget förhåller sig till de regler om dataskydd och kamerabevakning som finns på EU-nivå och nationell nivå, däribland Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen och kamerabevakningslagen (2018:1200). Även skyddet för privat- och familjeliv, hem och korrespondens enligt artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som gäller som lag i Sverige, ska beaktas (se även 2 kap. 19 § regeringsformen). När det gäller arbetstagare ska utredaren, utöver frågor kopplade till de regelverk som avser skyddet för den personliga integriteten, även identifiera och analysera frågor som skulle kunna aktualiseras i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare när det gäller förslagen om kamerabevakning och användandet av inspelat material. Utredaren ska även analysera och beakta eventuella arbetsmiljöaspekter av förslagen.

Det behöver också göras en analys av hur en ordning med obligatorisk kamerabevakning förhåller sig till EU-rättsliga bestämmelser om offentlig kontroll av djurskydd på slakterier, främst förordningen om offentlig kontroll. De författningsförslag som tas fram måste utformas på ett sådant sätt att de är förenliga med dessa regler. Utöver detta ska intresset av att undvika en ökad administrativ börda för berörda myndigheter och slakterier beaktas särskilt vid utformningen av förslagen.

Omfattas det inspelade materialet av sekretess hos de myndigheter som kan ta del av det?

En bildupptagning som förvaras hos en myndighet och som är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet utgör en allmän handling. Om bildupptagningen inte omfattas av sekretess hos myndigheten är den offentlig och ska lämnas ut på begäran.

I den utsträckning som ett införande av obligatorisk kamerabevakning på slakterier innebär att bildupptagningar från slakterier kommer in till en myndighet får det förutsättas att det kommer att finnas ett intresse från allmänheten att ta del av dem. Samtidigt kan ett utlämnande av sådana bildupptagningar i vissa fall komma att medföra skada eller men för exempelvis de personer som filmats och det företag som driver slakteriet. Det kan även bli aktuellt för en myndighet att överlämna bildupptagningar till en annan myndighet, t.ex. i samband med att en kontrollmyndighet gör en polisanmälan.

Utredaren ska därför

- bedöma i vilken utsträckning bildupptagningarna kommer att omfattas av befintliga bestämmelser om sekretess
- bedöma om det befintliga sekretesskyddet är ändamålsenligt eller om det finns behov av ändrade eller nya sekretessbestämmelser
- bedöma om befintliga möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter är tillräckliga eller om det finns behov av utökade sådana möjligheter
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Vid bedömningen av om det finns behov av nya eller ändrade bestämmelser om sekretess eller bestämmelser med sekretessbrytande verkan ska såväl behovet av skydd för den enskildes personliga integritet som allmänhetens intresse av insyn beaktas.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver de konsekvensbeskrivningar som krävs enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa förslagets effekter för den personliga integriteten.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i den utsträckning som bedöms lämplig, samråda med arbetsmarknadens parter och ha en dialog med och inhämta upplysningar från de myndigheter och andra organisationer som berörs av frågan, särskilt Jordbruksverket, Livsmedelsverket, länsstyrelserna, Integritetsskyddsmyndigheten, Svenska Köttföretagen och Svensk Fågel.

Vid behov ska information om andra länders erfarenheter av kamerabevakning hämtas in.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

(Näringsdepartementet)