

OFFENTLIG DJURSKYDDSTILLSYN

SOU
1996:13

Betänkande av
Utredningen om djurskyddstillsynen



Statens offentliga utredningar
1996:13
Jordbruksdepartementet

A: Ret & E
Occ SO
20

Offentlig djurskyddstillsyn

Betänkande av
Utredningen om djurskyddstillsyn
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Genom beslut den 1 juni 1995 bemyndigade regeringen chefen för Jordbruksdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att redovisa och utvärdera hur tillsynen enligt djurskyddslagen (1988:534) och med stöd av lagen meddelade föreskrifter bedrivs samt lämna ett förslag på hur tillsynen fortsättningsvis bör anordnas.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 1 juni 1995 professor Göran Hugoson som särskild utredare. Som experter förordnades den 27 juni 1995 enhetschefen Leif Denneberg, Statens jordbruksverk, miljöingenjören Linda Fidjeland, Svenska Kommunförbundet och länsveterinären Jörgen Wehre, Länsstyrelsen i Kalmar län.

Den 1 juni 1995 förordnades avdelningsdirektören Per Åke Wennström, Skogsstyrelsen, som sekreterare i utredningen. Veterinärinspektörerna Maria Nyström och Helena Torkelsson, Statens jordbruksverk, förordnades den 27 juni 1995 som biträdande sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om djurskyddstillsynen.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Offentlig djurskyddstillsyn.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i februari 1996

Göran Hugoson

Per Åke Wennström

Maria Nyström Helena Torkelsson

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	11
<i>Författningsförslag</i>	19
1 Inledning	27
1.1 Utredningens direktiv	27
1.2 Utredningsarbetet	29
2 Tillsyn över djurskyddet – organisation, uppgifter och ansvarsfördelning	31
2.1 Djurslag, djurhållningsformer och inspektioner	32
2.2 Tillsynsmyndigheter	34
2.2.1 Statens jordbruksverk	34
2.2.2 Länsstyrelser	37
2.2.3 Kommuner	39
2.3 Övriga myndigheter m.m.	40
2.3.1 Försvarsmakten	40
2.3.2 Tävlingsveterinärer	41
2.3.3 Centrala försöksdjursnämnden och djurförsöksetiska nämnder	41
2.3.4 Polismyndigheter	42
3 Kommunen som lokal tillsynsmyndighet – en utvärdering samt en beskrivning av en alternativ och förbättrad djurskyddstillsyn	43
3.1 Kritik mot den kommunala djurskyddstillsynen	43
3.2 Hur kommunerna utövar den lokala djurskydds- tillsynen	45
3.2.1 Verksamhetsplanering och tillsyn	46
3.2.2 Överväganden och beskrivning av förbättringar som kan göras	48
3.2.3 Register över djurhållning	50
3.2.4 Överväganden och beskrivning av förbättringar som kan göras	52
3.3 Kommunernas kompetens i djurskyddstillsyn	53

3.3.1	Kritik mot kommunernas kompetens	53
3.3.2	Tillsynspersonalens kompetens	56
3.3.3	Är tillsynspersonalens kompetens tillräcklig?	57
3.3.4	Miljö- och hälsoskyddsinspektörernas utbildning	60
3.3.5	Överväganden och beskrivning av förbättringar som kan göras	61
3.4	Kommunal samverkan om djurskyddstillsyn	65
3.4.1	Behov av kommunal samverkan	65
3.4.2	Rättsliga hinder mot kommunal samverkan	68
3.4.3	Överväganden och beskrivning av förbättringar som kan göras	70
3.5	Samarbete mellan kommuner och veterinärer	71
3.5.1	Distriktsveterinärer	71
3.5.2	Besiktningstveterinärer	74
3.5.3	Andra veterinärer	74
3.5.4	Hur samarbetet mellan kommuner och veterinärer bör ske enligt "Djurskyddstillsyn 1994"	76
3.5.5	Överväganden och beskrivning av förbättringar som kan göras	77
3.6	Djurskyddstillsyn på slakterier	80
3.6.1	Kontrollslakterier	80
3.6.2	Besiktningstveterinärorganisationen	81
3.6.3	Hur djurskyddstillsynen utövas på slakterier	82
3.6.4	Överväganden och beskrivning av förbättringar som kan göras	84
3.7	Egentillsyn	86
3.7.1	Lantbrukets egentillsyn	86
3.7.2	Slakteriförbundets egenkontrollprogram	87
3.7.3	Svenska Djurhälsovårdens djurhälsokontroll	88
3.7.4	Svensk Fågels djuromsorgsprogram	89
3.7.5	Äggnäringens omsorgsprogram	90
3.7.6	Svenska Ridsportförbundets egentillsyn	90
3.7.7	Svenska Kennelklubbens egentillsyn	90
3.7.8	Övrig egentillsyn	91
3.7.9	Överväganden och beskrivning av vilken roll egentillsynen kan ha i djurskyddstillsynen	91
3.8	Den kommunala djurskyddstillsynen – en sammanfattande beskrivning av en alternativ och förbättrad kommunal tillsyn	94

3.9	Kostnader för kommunernas djurskyddstillsyn	96
3.9.1	Nuvarande kostnader för djurskyddstillsynen och hur de finansieras	96
3.9.2	Avgift för verksamhet enligt djurskyddslagen och djurskyddsförordningen	97
3.9.3	Vad förbättringsalternativet kostar och hur det kan finansieras	98
4.	Försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen - en utvärdering	103
4.1	Vad försöksverksamheten innebar och vilka kommuner som verksamheten omfattade	103
4.2	Hur kommunerna använde sina ökade befogenheter . .	106
4.3	Utvärdering	108
5	Särskilda tillsynsobjekt	109
5.1	Transporter av djur	109
5.2	Cirkusdjur	110
5.3	Djur i djurparker och liknande anläggningar	111
5.4	Hägnat vilt	112
5.5	Fiskodlingar	113
5.6	Renar	114
5.7	Pälsdjur	115
5.8	Försöksdjur	115
5.9	Tävlingsdjur	116
5.10	Djur på slakterier	117
6	Länsstyrelsen som lokal tillsynsmyndighet - en beskrivning av en alternativ lokal djurskyddstillsyn	119
6.1	Hur djurskyddstillsynen kan organiseras	119
6.2	Beskrivning av en alternativ lokal djurskyddstillsyn . .	120
6.3	Kostnader för länsstyrelsernas djurskyddstillsyn	123
6.3.1	Nuvarande kostnader för djurskyddstillsynen och hur de finansieras	123
6.3.2	Vad alternativet kostar och hur det kan finansieras . .	123
7	Europeiska unionen och djurskyddstillsynen	127

8	Överväganden och förslag på förbättringar i den lokala djurskyddstillsynen	129
8.1	Kännetecken på en bra djurskyddstillsyn	129
8.2	En jämförelse mellan en alternativ och förbättrad kommunal djurskyddstillsyn och ett länsstyrelsealternativ	130
8.2.1	För- och nackdelar med kommunerna som lokala tillsynsmyndigheter	131
8.2.2	För- och nackdelar med länsstyrelserna som lokala tillsynsmyndigheter	132
8.3	Förslag på lokal tillsynsorganisation och andra förbättringar i den lokala djurskyddstillsynen	134
9	Samordning och samarbete	141
9.1	Tillsynsmyndigheter	141
9.1.1	Statens jordbruksverk	141
9.1.2	Länsstyrelser	146
9.1.3	Kommuner	149
9.1.4	Överväganden och förslag	149
9.2	Polismyndigheter	153
9.2.1	Polisorganisationen	153
9.2.2	Polismyndigheterna och djurskyddstillsynen	153
9.2.3	Överväganden och förslag	155
10	Ansvarsfördelning mellan myndigheter	157
10.1	Försöksdjur	157
10.1.1	Statens jordbruksverk	158
10.1.2	Centrala försöksdjursnämnden	160
10.1.3	Överväganden och förslag	162
10.2	Godkännande av djurparker och liknande anläggningar	164
10.2.1	Mindre anläggningar för offentlig förevisning av djur	164
10.2.2	Överväganden och förslag	165
10.3	Ärenden om undantag från Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1993:129) om djurhållning inom lantbruket m.m.	166
10.3.1	Hur dispensärenden handläggs vid Jordbruksverket	166
10.3.2	Överväganden och förslag	167
10.4	Omhändertagande av djur	168

10.4.1	Framställning av Rikspolisstyrelsen om översyn av djurskyddslagen och lagen om tillsyn över hundar och katter m.m.	169
10.4.2	Svenska Kommunförbundets och länsstyrelsernas yttranden över Rikspolisstyrelsens framställning	171
10.4.3	Överväganden och förslag	172
11	Kommunernas ansvar enligt 2 § djurskyddslagen för tillsynen över försöksdjur	175
11.1	Djurförsöksetiska nämndernas prövning av djurförsök	175
11.2	Varför 2 § djurskyddslagen ändrats tidigare	176
11.3	Framställning av Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök om ändring i 2 § djurskyddslagen	178
11.4	Justitieombudsmannens granskning av en kommuns handläggning av ett ärende avseende djurförsök	179
11.5	Remissyttranden över framställningen av Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök	180
11.6	Enkätundersökning om tillsyn över försöksdjur	182
11.7	Överväganden och förslag	182
12	Bemyndigandet i 4 § djurskyddslagen att meddela föreskrifter om hur djur skall hållas och skötas	185
12.1	Skötselföreskrifter som Jordbruksverket får meddela	185
12.2	Bör 4 § djurskyddslagen omfatta skötselföreskrifter för försöksdjur?	187
12.2.1	Internationella överenskommelser om försöksdjur	187
12.2.2	Framställning av Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök om ändring i 4 § djurskyddslagen	188
12.2.3	Överväganden och förslag	189
12.3	Bör 4 § djurskyddslagen omfatta skötselföreskrifter för samtliga djur?	190
12.3.1	Tidigare förslag om skötselföreskrifter för fler djur	190
12.3.2	Överväganden och förslag	192
13	Konsekvenser av förslagen	195
13.1	Förslagen på lokal tillsynsorganisation och andra förbättringar i den lokala djurskyddstillsynen	195
13.1.1	Ekonomiska konsekvenser	196
13.1.2	Konsekvenser för personal vid tillsynsmyndigheterna	198

13.1.3	Jämställdhetspolitiska konsekvenser	199
13.1.4	Regionalpolitiska konsekvenser	200
13.2	Förslagen om samordning och samarbete	201
13.3	Förslagen om ändrad ansvarsfördelning mellan tillsynsmyndigheter	201
13.4	Förslaget om ändring i 2 § djurskyddslagen	201
13.5	Förslagen om ändring i 4 § djurskyddslagen	202
14	Förslagens genomförande	205
15	Författningskommentarer	207
15.1	Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen	207
15.2	Förslaget till förordning om ändring i djurskydds- förordningen	208
15.3	Förslaget till förordning om ändring i förordningen med allmän veterinärinstruktion	209

Bilagor

Bilaga 1.	Utredningsdirektiv	211
Bilaga 2.	Sammanställning av kommunernas enkätsvar om djurskyddstillsynen	217
Bilaga 3.	Sammanställning av länsstyrelsernas enkätsvar om djurskyddstillsynen	237

Sammanfattning

Enligt direktiven skall utredningen redovisa och utvärdera hur tillsynen enligt djurskyddslagen (1988:534) och med stöd av lagen meddelade föreskrifter bedrivs samt lämna förslag på hur tillsynen fortsättningsvis bör anordnas. I utredningsuppdraget ingår även att utvärdera 2 § djurskyddslagen och de avgränsningsproblem som kan finnas beträffande de kommunala nämndernas tillsynsansvar i fråga om försöksdjur. Utredningen skall vidare utvärdera 4 § djurskyddslagen och överväga om inte Statens jordbruksverks rätt att meddela föreskrifter om hur djur skall hållas och skötas bör omfatta samtliga djur.

I det följande lämnar utredningen en sammanfattning av sina förslag.

Den lokala djurskyddstillsynen

Den lokala djurskyddstillsynen utövas inom kommunerna av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, om regeringen inte har föreskrivit att tillsynen skall utövas på något annat sätt. Den regionala tillsynen utövas av länsstyrelserna och den centrala av Statens jordbruksverk.

Enligt utredningens mening är *regelbunden djurskyddstillsyn* en förutsättning för att kommunerna skall kunna ha en uppfattning om hur djurhållningen är inom kommungränserna. Alla kommuner utövar emellertid inte en regelbunden tillsyn. Många kommuner som utövar sådan tillsyn gör det inte tillräckligt ofta. Utredningen föreslår därför att den regelbundna tillsynen över lantbrukets djur

bör utövas vart tredje år och att tillsynen över annan djurhållning i många fall bör utövas oftare.

För att kunna planera den regelbundna tillsynen behöver kommunerna ha *register* över djurhållningen inom kommunerna. Tillgången till sådana register är inte tillfredsställande enligt utredningen. Utredningen föreslår därför att de kommuner som saknar register bör upprätta sådana och att de som har bristfälliga register bör fortsätta att bygga upp dem. Utredningen föreslår vidare att övriga tillsynsmyndigheter som har uppgifter om djurhållning – så långt det är möjligt – bör ställa uppgifterna till kommunernas förfogande. Jordbruksverket bör verka för att intresseorganisationer inom djurområdet bidrar med uppgifter till register hos tillsynsmyndigheterna.

Kommunernas *kompetens* i djurskyddstillsyn är inte tillfredsställande enligt utredningens uppfattning. Det gäller framför allt kunskaper om djurhållning och djurskydd, men också de juridiska kunskaperna är bristfälliga. För att förbättra kompetensen föreslår utredningen att det i en ny paragraf, 24 a §, i djurskyddslagen bör införas krav på att tillsynspersonalen skall ha en *20-poängs djurskyddsutbildning* på högskolenivå. För att vara behörig till utbildningen bör den sökande ha lämplig grundutbildning. Sveriges lantbruksuniversitets lantmästarutbildning, hippologutbildning och djursjukvårdarutbildning är enligt utredningens mening lämpliga grundutbildningar. Djurskyddsutbildningen bör emellertid även vara öppen för den som har en mer kvalificerad utbildning med inriktning på kunskap om djur, t.ex. veterinärutbildning, husdjursagronomutbildning och zoologutbildning. Den som har kvalificerad praktisk erfarenhet av djurskyddstillsyn bör i ett övergångsskede kunna få dispens från utbildningskravet.

I kommunallagen finns för närvarande rättsliga hinder mot *kommunal samverkan*. En kommun får t.ex. inte hyra ut sin inspektör till grannkommunen så att denne kan ägna sig åt djurskyddstillsyn där. Utredningen föreslår därför att hindret bör undanröjas genom att en ny 24 b § införs i djurskyddslagen. Paragrafen innebär att en kommun får möjlighet dels att anlita en annan

kommun för att i uppdragsform utöva djurskyddstillsyn, dels att låta en anställd i den andra kommunen utöva myndighetsutövning i den egna kommunen.

Samarbetet mellan kommuner och veterinärer är enligt utredningens mening inte tillfredsställande och bör därför utökas så att kommunernas insyn i djurhållningen förbättras. Utredningen föreslår därför att samarbetet med framför allt distriktsveterinärerna bör utvecklas och att länsveterinärerna bör ta fler initiativ till och bör genomföra fler sammankomster med kommuner och veterinärer. Utredningen föreslår vidare att ett tillägg införs i 4 § förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion med innebörden att samtliga veterinärer i sin yrkesutövning skall se till att djurskyddslagstiftningen efterlevs och att veterinärerna, om de har anledning att anta att djurskyddet är eftersatt, skall ha *anmälningsskyldighet* till kommunen och länsstyrelsen.

Besiktningstveterinärernas roll i djurskyddstillsynen på *slakterier* är enligt utredningens mening oklar. Utredningen föreslår därför att deras ansvar för djurskyddstillsynen bör klarläggas genom att ett tillägg införs i 12 § förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion med innebörden att en besiktningstveterinär i sin yrkesutövning skall se till att djurskyddslagstiftningen efterlevs inom slakteriområdet och i djurtransporter som ankommer dit. Vidare skall besiktningstveterinären, om denne har anledning att anta att djurskyddet är eftersatt, ha *anmälningsskyldighet* till kommunen och länsstyrelsen, om rättelse inte sker efter tillsägelse. Om veterinären gör iakttagelser som tyder på att det kan finnas brister i djurskyddet i den besättning ett djur kommer ifrån, skall veterinären göra en anmälan skyndsamt. Den lokala tillsynsmyndigheten bör enligt utredningens mening även i fortsättningen vara ansvarig för djurskyddstillsynen på slakterier.

Den s.k. *egentillsynen*, som den enskilde djurhållaren utövar i mer eller mindre organiserad form tillsammans med någon av sina branschorganisationer, kan enligt utredningens mening få en viss betydelse för den offentliga tillsynen i framtiden. En förutsättning för att detta skall kunna ske är enligt utredningens uppfattning att

en central kvalitetsprövning av egentillsynen införs. Ett antal krav bör vara uppfyllda innan ett godkännande kan meddelas. Egentillsynen kan i så fall eventuellt förlänga tidsintervallet för den regelbundna tillsynen, men den kan enligt utredningens mening inte ersätta den offentliga tillsynen.

Utöver de redan nämnda förslagen för att stärka den kommunala tillsynen föreslår utredningen att länsstyrelserna övertar den lokala djurskyddstillsynen från kommunerna över följande tillsynsobjekt:

- transporter av djur
- cirkusdjur
- djur i djurparker och liknande anläggningar
- hägnat vilt
- renar
- tävlingsdjur
- djur inom slakteriområden

Utredningen föreslår således att den lokala tillsynen bör utövas av *kommunen i kombination med länsstyrelsen*, som enligt utredningens bedömning har bättre kompetens än kommunerna att utöva tillsyn över de nämnda tillsynsobjekten.

I betänkandet redovisar utredningen även hur ett renodlat kommunalt alternativ och ett renodlat länsstyrelsealternativ för den lokala djurskyddstillsynen skulle kunna utformas. Utredningen bedömer att länsstyrelsealternativet förmodligen är det från djurskyddssynpunkt bästa alternativet.

Skälen till att utredningen föreslår den kombinerade tillsynen är dels att utredningen anser att djurskyddstillsynen blir bättre än i det renodlade kommunalternativet, dels att kostnaderna för den lokala djurskyddstillsynen bedöms bli lägre för såväl samhället som djurhållarna än om det renodlade länsstyrelsealternativet skulle genomföras, dels att möjligheten att överklaga kommunernas beslut till länsstyrelserna kvarstår. Regionalpolitiskt sett är det kombinerade förslaget dessutom något bättre än länsstyrelsealternativet, eftersom djurskyddsinspektörerna placeras i flera orter i länen.

Samordning och samarbete

I Jordbruksverkets uppgifter ingår att samordna övriga tillsynsmyndigheters verksamhet och vid behov lämna råd och hjälp i denna verksamhet. För att komma till rätta med brister i Jordbruksverkets samordnande och stödjande verksamhet föreslår utredningen att verket

- i *årliga verksamhetsplaner* för djurskyddstillsynen också redogör för vad de regionala och lokala tillsynsmyndigheterna bör prioritera
- i *anslagsframställningar och årsredovisningar* till regeringen mer konkret redovisar sin verksamhetsplanering för djurskyddstillsynen och vad verket väntar sig av de andra tillsynsmyndigheterna
- bör göra en *särskild satsning* på att utarbeta djurskyddsföreskrifter, göra sammanställningar av rättsfall samt framställa skriftlig information och annan information för tillsynspersonal.

Utredningen föreslår vidare att kommuner och länsstyrelser bör upprätta *årsrapporter* över verksamheten. Jordbruksverket bör arrangera *temadagar* för tillsynsmyndigheternas personal eller delta i sådana arrangemang varje eller vartannat år. Jordbruksverket bör vidare ta initiativ till s.k. *projektinriktad tillsyn*, som utförs av personal från kommunerna. Projekten bör utföras varje eller vartannat år. Även länsstyrelserna bör ta initiativ till sådan tillsyn. Jordbruksverket bör dessutom regelbundet anordna *samordningskonferenser* med länsstyrelserna om djurskyddsfrågor. Även länsstyrelserna bör anordna samordningskonferenser med kommuner och distriktsveterinärer. Samordningskonferenserna bör arrangeras ett par gånger om året. Utredningen föreslår slutligen att polismyndigheterna bör delta i tillsynsmyndigheternas kurser och konferenser.

Ansvarsfördelning mellan myndigheter

En zoologisk trädgård, djurpark eller liknande anläggning får enligt 37 § djurskyddsförordningen inte tas i bruk för offentlig förevisning av djur innan den har godkänts av Jordbruksverket. Utredningen föreslår att länsstyrelserna bör få pröva frågan om godkännande av sådana anläggningar för lantbrukets djur. Beträffande sällskapsdjur föreslår utredningen att Jordbruksverket bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka djurslag som länsstyrelsernas prövning bör omfatta.

Statens jordbruksverk kan medge undantag från sina föreskrifter (SJVFS 1993:129) om djurhållning inom lantbruket m.m., om det finns särskilda skäl. Utredningen föreslår att Jordbruksverket bör bemyndigas att meddela föreskrifter om att länsstyrelserna i särskilda fall får medge undantag från de nämnda föreskrifterna.

Kommunernas ansvar för tillsynen över försöksdjur

Kommunerna har ansvar för den lokala djurskyddstillsynen. Efter en ändring i 2 § djurskyddslagen, som trädde i kraft den 1 juli 1990, har det ifrågasatts om kommunerna har tillsynsansvar över djurförsöken. Justitieombudsmannen har i ett ärende uttalat att kommunerna är tillsynsansvariga. Utredningen delar denna uppfattning. Lagtexten är emellertid enligt utredningens mening inte helt klar. Utredningen föreslår därför att ett tillägg görs i 2 § andra stycket så att innebörden av bestämmelsen blir tydligare.

Skötsel föreskrifter för djur

Enligt 4 § djurskyddslagen skall djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn eller pälsar eller för att användas i tävling 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. Av paragrafens andra stycke framgår att regeringen eller,

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

Utredningen anser att det finns behov av detaljerade bestämmelser om hur djur skall hållas och skötas för fler djur och föreslår därför att 4 § djurskyddslagen ändras så, att Jordbruksverket kan ges ett bemyndigande att meddela skötsel-föreskrifter för samtliga djur som omfattas av djurskyddslagen.

Förslagets genomförande

Med undantag för förslagen om en 20-poängs djurskyddsutbildning för tillsynspersonalen och en regelbunden tillsyn är de förslag som utredningen lämnat av den karaktären att de enligt utredningens mening bör kunna genomföras utan någon längre förberedelse-tid. Utredningen föreslår därför att de genomförs den 1 januari 1997. För att genomföra förslaget om djurskyddsutbildning behövs enligt utredningens mening en förberedelseperiod på minst fem år därefter. Utredningen föreslår därför att förslaget om utbildningskrav bör träda i kraft den 1 januari 2003. Utredningen föreslår att den regelbundna tillsynen med tätare intervall påbörjas så fort som möjligt efter den 1 januari 1997 så att den kan vara genomförd till 2003, då myndigheterna bör vara fullt bemannade med kompetent tillsynspersonal

Författningsförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om djurskyddslagen (1988:534) dels att 2, 4 och 24 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 24 a och 24 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom

Djur, som används för ändamål som avses i 19 § första stycket, skall inte anses vara utsatta för onödigt lidande eller sjukdom vid användningen, om denna har tillstyrkts av en djurförsöksetisk nämnd.

Djur, som används för ändamål som avses i 19 § första stycket, skall inte anses vara utsatta för onödigt lidande eller sjukdom vid användningen, om denna har tillstyrkts av en djurförsöksetisk nämnd *och utförs i enlighet med den tillstyrkta ansökningen.*

4 §

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.

Djur 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.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter om hur djuren skall hållas och skötas.

24 §

Jordbruksverket utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag 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.

Nuvarande lydelse

En sådan nämnd som avses i 16 § utövar tillsynen inom kommunen om regeringen inte har föreskrivet att tillsynen skall utövas på något annat sätt. Nämnden skall ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den *omfattning* som behövs för att nämnden skall kunna *fullgöra sina uppgifter* på ett *tillfredsställande* 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.

Föreslagen lydelse

En sådan nämnd som avses i 16 § utövar tillsynen inom kommunen om regeringen inte har föreskrivit att tillsynen skall utövas på något annat sätt. Nämnden skall ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den *utsträckning* som behövs för att nämnden skall kunna *utöva tillsynen* på ett *godtagbart* sätt.

24 a §

Den personal som vid kommuner och länsstyrelser utövar djurskyddstillsyn skall ha en 20-poängs högskoleutbildning i djurskydd.

24 b §

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att uppgifter som ankommer på kommunen enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen helt eller delvis skall ombesörjas av den andra kommunen.

Den nämnd i kommunen som ansvarar för djurskyddstillsynen får, efter överenskommelse med annan kommun, uppdras åt en anställd i den kommunen att fatta beslut på nämndens vägnar, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900).

Denna lag träder i kraft, i fråga om 24 § den 1 januari 2003, och i övrigt den 1 januari 1997.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket får meddela de föreskrifter om undantag från 24 a § som övergångsvis kan behövas.

2 Förslag till Förordning om ändring i djurskyddsförordningen (1988:539)

Regeringen föreskriver att 4, 17, 37, 56 och 59 §§ djurskyddsförordningen (1988:539) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om storleken på och utformningen i övrigt av stall och andra förvaringsutrymmen för djur.

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om storleken på och utformningen i övrigt av stall och andra förvaringsutrymmen för djur. *Jordbruksverket får vidare meddela föreskrifter om att länsstyrelsen för särskilt fall får medge undantag från föreskrifterna.*

17 §

Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter om hur djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn eller pälsar eller för att användas i tävling skall hållas och skötas.

Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter om hur djur skall hållas och skötas. *Jordbruksverket får vidare meddela föreskrifter om att länsstyrelsen för särskilt fall får medge undantag från föreskrifterna.*

37 §

Inrättas en zoologisk trädgård, djurpark eller liknande anläggning, får den inte tas i bruk för offentlig förevisning av djur innan den har godkänts av Jordbruksverket. Motsvarande gäller också vid omflyttning av djuren och vid ny-, till- eller ombyggnad av någon betydelse.

Inrättas en zoologisk trädgård, djurpark eller liknande anläggning, får den inte tas i bruk för offentlig förevisning av djur innan den har godkänts av Jordbruksverket. *Fråga om godkännande av sådana anläggningar för häst, nötkreatur, svin, får, get och fjäderfä eller för sådana sällskapsdjur som Jordbruksverket meddelar föreskrifter om skall dock prövas av länsstyrelsen.* Motsvarande gäller också vid omflyttning av djuren och vid ny-, till- eller ombyggnad av någon betydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

56 §

Länsstyrelsen utövar den regionala tillsynen över djurskyddslagen (1988:534).

Länsstyrelsen utövar den regionala tillsynen över *efterlevnaden av djurskyddslagen (1988:534). Länsstyrelsen utövar vidare tillsynen inom kommunerna över djurtransporter, djur som hålls som cirkusdjur, djur som används i verksamhet som avses i 37 §, djur som föds upp eller hålls i vilthägn, renar, djur som föds upp eller hålls för att användas i tävling och djur inom slakteriområden.*

59 §

Närmare föreskrifter för förfarandet vid omhändertagande av djur med stöd av 31 och 32 §§ djurskyddslagen (1988:534) får meddelas av Jordbruksverket.

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om skyldighet för övriga tillsynsmyndigheter att underrätta Jordbruksverket om den tillsynsverksamhet som bedrivs och resultaten av verksamheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1997.

Jordbruksverket får om det övergångsvis behövs meddela föreskrifter om undantag från 24 a § djurskyddslagen (1988:534).

3 Förslag till

Förordning om ändring i förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion

Regeringen föreskriver att 4, 9 och 12 §§ förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

4 §

En veterinär skall

En veterinär skall

1. i sin verksamhet föra journal i den omfattning och på det sätt i övrigt som Jordbruksverket föreskriver,

1. i sin verksamhet föra journal i den omfattning och på det sätt i övrigt som Jordbruksverket föreskriver,

2. vid förskrivning och tillhandahållande av läkemedel följa de föreskrifter Jordbruksverket meddelar,

2. vid förskrivning och tillhandahållande av läkemedel följa de föreskrifter Jordbruksverket meddelar,

3. vid utfärdande av intyg eller utlåtande visa synnerlig omsorg och noggrannhet samt följa de föreskrifter som Jordbruksverket eller Livsmedelsverket meddelar,

3. vid utfärdande av intyg eller utlåtande visa synnerlig omsorg och noggrannhet samt följa de föreskrifter som Jordbruksverket eller Livsmedelsverket meddelar,

4. skyndsamt underrätta Jordbruksverket, länsstyrelsen, smittskyddsläkaren, den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet och vederbörande distriktsveterinär om förhållanden som ger anledning att befara att det inom hans verksamhetsområde förekommer sådan sjukdom som avses i epizootilagen (1980:369) eller annan djursjukdom som kan överföras till människor samt att omedelbart vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra att smitta sprids,

4. skyndsamt underrätta Jordbruksverket, länsstyrelsen, smittskyddsläkaren, den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet och vederbörande distriktsveterinär om förhållanden som ger anledning att befara att det inom hans verksamhetsområde förekommer sådan sjukdom som avses i epizootilagen (1980:369) eller annan djursjukdom som kan överföras till människor samt att omedelbart vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra att smitta sprids,

5. enligt de föreskrifter Jordbruksverket meddelar underrätta Jordbruksverket också om andra djursjukdomar än som avses i 4,

5. enligt de föreskrifter Jordbruksverket meddelar underrätta Jordbruksverket också om andra djursjukdomar än som avses i 4,

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

6. se till att djurskyddslagen (1988:534) och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen efterlevs. Detsamma gäller föreskrifter om djurs hälso- och sjukvård. Om veterinären har anledning att anta att djur inte hålls och sköts i enlighet med djurskyddslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, skall han anmäla detta till den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet och till länsstyrelsen. För besiktningsveterinärer finns särskilda bestämmelser i 12 §.

Föreskrifter som avses i första stycket 2 får innebära förbud mot eller villkor för användning av läkemedel som kan ge restsubstanser i livsmedel. I sådana fall skall samråd ske med Statens livsmedelsverk innan föreskrifterna meddelas.

9 §

Det åligger en distriktsveterinär att

tillhandagå med hälso- och sjukvård i fråga om husdjur,

anmäla till Jordbruksverket och länsstyrelsen fall av sådana husdjursjukdomar som visar sig mycket smittsamma eller annars kan få stor spridning,

tillse att de bestämmelser i livsmedelslagen (1971:511) och i anslutning därtill meddelade föreskrifter samt hälsoskyddslagen (1982:1080), vilka angår hans verksamhetsområde, samt föreskrifter rörande hälso- och sjukvården bland husdjuren och djurskyddet efterlevs och i detta syfte efter förordnande av Jordbruksverket, Statens livsmedelsverk eller länsstyrelsen företa besiktning eller inspektion.

Det åligger en distriktsveterinär att

tillhandagå med hälso- och sjukvård i fråga om husdjur,

anmäla till Jordbruksverket och länsstyrelsen fall av sådana husdjursjukdomar som visar sig mycket smittsamma eller annars kan få stor spridning,

tillse att de bestämmelser i livsmedelslagen (1971:511) och i anslutning därtill meddelade föreskrifter samt hälsoskyddslagen (1982:1080), vilka angår hans verksamhetsområde, efterlevs och i detta syfte efter förordnande av Statens livsmedelsverk eller länsstyrelsen företa besiktning eller inspektion.

Nuvarande lydelse

Finner en distriktsveterinär anledning att anmärka på något förhållande som angår den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet och sker icke rättelse, skall han anmäla detta till nämnden och länsstyrelsen samt till *Jordbruksverket* och Statens livsmedelsverk, om frågan berör myndighetens verksamhetsområde.

Föreslagen lydelse

Finner en distriktsveterinär anledning att anmärka på något förhållande som angår den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet och sker icke rättelse, skall han anmäla detta till nämnden och länsstyrelsen samt till Statens livsmedelsverk, om frågan berör myndighetens verksamhetsområde.

12 §

En besiktningsveterinär skall se till att djurskyddslagen (1988:534) och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen efterlevs inom slakteriområdet och i djurtransporter som ankommer dit.

Om besiktningsveterinären har anledning att anmärka på djurskyddet inom slakteriområdet eller i djurtransporter som ankommer dit, skall veterinären anmäla detta till den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet och till länsstyrelsen, om rättelse inte sker efter tillsägelse.

Om en besiktningsveterinär gör sådana iakttagelser som tyder på att det kan finnas brister i djurskyddet i den besättning ett djur kommer ifrån, skall veterinären skyndsamt anmäla detta till de myndigheter som nämns i andra stycket.

1 Inledning

1.1 Utredningens direktiv

Utredningen skall enligt direktiven redovisa och utvärdera hur tillsynen enligt djurskyddslagen (1988:534) och med stöd av lagen meddelade föreskrifter bedrivs samt lämna förslag till hur tillsynen fortsättningsvis bör anordnas. Av direktiven framgår att den nuvarande djurskyddstillsynen enligt regeringens bedömning inte förefaller fungera på ett tillfredsställande sätt. Denna slutsats kan man enligt regeringen bl.a. dra med anledning av den granskning riksdagens revisorer har utfört (1993/94:RR8). Utredningen skall ge ytterligare underlag för att komma till rätta med de problem och brister som finns inom djurskyddstillsynen. Utredningen skall även förutsättningslöst överväga om ansvaret för den lokala tillsynen skall åvila kommunerna eller länsstyrelserna. Utredningen bör vidare beakta de förslag som har lagts fram i betänkandet Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning (Ds 1995:13).

Utredningen skall enligt direktiven vidare

- redovisa och utvärdera hur djurskyddstillsynen bedrivs samt ge förslag till hur den fortsättningsvis bör anordnas, innefattande bl.a. arbetsinriktning för respektive myndighet och ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala tillsynsmyndigheter samt polismyndigheter,
- undersöka hur myndigheter på olika nivåer kan samarbeta vid tillsynen,

- utvärdera försöksverksamheten med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen,
- beskriva möjligheter till kommunal samverkan,
- kartlägga och föreslå en modell för hur tillsynen skall bedrivas på landets såväl små- som storskaliga slakterier,
- lämna förslag till hur de kommunala tillsynsmyndigheterna, besiktningsveterinärerna och distriktsveterinärerna närmare kan samarbeta och därvid bland annat undersöka om det är lämpligt att alla veterinärer omfattas av rapporteringsskyldighet till den lokala tillsynsmyndigheten i de fall veterinären i sitt arbete konstaterar brister från djurskyddssynpunkt,
- utvärdera 2 § djurskyddslagen och de avgränsningsproblem som kan finnas beträffande de kommunala nämndernas tillsynsansvar i fråga om försöksdjur,
- utvärdera 4 § djurskyddslagen och överväga om inte Jordbruksverkets rätt att meddela föreskrifter bör omfatta samtliga djur,
- kartlägga bakgrund och kompetens hos den personal som idag utövar djurskyddstillsynen,
- redovisa vilken kompetens som är lämplig för djurskyddsinspektörerna,
- redovisa de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag.

Utredningen skulle enligt direktiven redovisa sitt uppdrag senast den 15 december 1995. Utredningstiden har senare förlängts till den 15 februari 1996.

Direktiven återfinns som bilaga 1 till betänkandet.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen inledde sitt arbete i juni 1995. För att skaffa underlag till utvärderingen av djurskyddstillsynen och till utformningen av förslag om hur tillsynen bör anordnas i framtiden har utredningen gjort enkätundersökningar om tillsynen enligt djurskyddslagen. Enkäterna sändes i juli till samtliga 288 kommuner, att: handläggaren av djurskyddsfrågor, och samtliga 24 länsstyrelser, att: länsveterinären/biträdande länsveterinären. Statens jordbruksverks statistikenhet har svarat för bearbetning och teknisk sammanställning av de 247 enkätsvar som kom in från kommunernas tillsynspersonal och de 24 enkätsvar som länsstyrelserna lämnade. Enkätsammanställningarna utgör bilagorna 2 och 3 till betänkandet. Statistikenheten har vidare gjort utredningens ekonomiska beräkningar.

I augusti höll utredningen hearingar med inbjudna företrädare för djurskyddsorganisationer, jordbruksnäringen, organisationer för sällskaps- och tävlingsdjur, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå universitet och Sveriges Veterinärförbund. De inbjudna lämnade vid hearingarna synpunkter på vad de ansåg vara väsentligt för utredningen att beakta i utredningsarbetet. I september hade utredningen ett sammanträffande om den lokala djurskyddstillsynen med representanter för kommunernas tillsynspersonal.

Ytterligare underlag till utredningen har samlats in genom enkätundersökningar hos besiktningsveterinärer om djurskyddstillsynen på kontrollslakterier och hos tillsynspersonal i kommuner om tillsynen över djurförsök. Rikspolisstyrelsen har vidare bidragit till utredningen med en enkätundersökning hos samtliga länspolis-mästare om djurskyddstillsynen. Dessutom har Rikspolisstyrelsen i ett sent skede gjort en framställning till Jordbruksdepartementet om översyn av djurskyddslagen och lagen (1943:59) om tillsyn av hundar och katter m.m. Utredningen har tagit del av framställningen och har dessutom inhämtat remissyttranden från Svenska Kommunförbundet och länsstyrelserna över framställningen.

Utredningen har haft samråd med Centrala försöksdjursnämnden, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk och Rikspolisstyrelsen i de frågor som berör respektive myndighet.

2 Tillsyn över djurskyddet – organisation, uppgifter och ansvarsfördelning

Djurskyddslagen (1988:534) antogs av riksdagen våren 1988 och trädde i kraft den 1 juli samma år. Lagen avser vård och behandling av husdjur och andra djur som hålls i fångenskap. Genom den nya lagen förstärktes djurskyddet i flera avseenden. Den grundläggande principen för djurskyddet är att djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom.

Bestämmelser om skydd och vård av vilda djur finns i annan lagstiftning, bl.a. i jaktlagen (1987:259) och naturvårdslagen (1964:822). "Vilda" djur omfattas således av djurskyddslagen endast om de hålls i fångenskap.

Enligt propositionen om djurskyddslagen åvilar ansvaret för att djuren behandlas väl och skyddas mot lidande primärt varje enskild människa som har djur i sin vård. Det allmänna har ansvaret för normgivning och en ändamålsenlig tillsyn. Samhällets tillsyn bör enligt propositionen fattas i en mycket vid bemärkelse. Tillsynen skall inte enbart ses som en kontrollerande funktion utan skall i första hand ta sikte på information, upplysning och rådgivning om djurskyddsaspekter på såväl djurhållning i allmänhet som på enskilda personers djurinnehav (prop. 1987/88:93 s. 15).

Ett antal tillsynsmyndigheter har till uppgift att för samhällets räkning se till att djurskyddslagen följs. Statens jordbruksverk svarar för den centrala tillsynen över efterlevnaden av djurskyddslagstiftningen och länsstyrelserna för den regionala. Den lokala tillsynen över djurskyddslagen utövas inom kommunerna av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och

hälsoskyddsområdet, om regeringen inte har föreskrivit att tillsynen skall utövas på något annat sätt. Det är dessa myndigheter som är tillsynsmyndigheter över djurskyddslagstiftningen.

Inom Försvarsmakten har generalläkaren ansvar för tillsynen över djurhälsovården, djursjukvården och djurskyddet.

Vid offentlig tävling med djur skall det finnas en veterinär som förordnats av Jordbruksverket eller, om Jordbruksverket bestämmer det, av länsstyrelsen.

Polismyndigheterna skall på begäran lämna den hjälp som tillsynsmyndigheterna behöver vid djurskyddstillsynen.

2.1 Djurslag, djurhållningsformer och inspektioner

Med hänsyn till att djurskyddslagen avser vård och behandling av husdjur och andra djur som hålls i fångenskap (1 §) omfattar myndigheternas tillsyn ett stort antal djur av skilda slag. Tillsynen omfattar sällskapsdjur, lantbrukets djur, pälsdjur, renar, djur i vilt-hägn, fiskodlingar, tävlingsdjur, djurparksdjur, cirkusdjur, försöksdjur m.m.

Med *sällskapsdjur* avses i första hand hundar och katter samt hästar som inte används inom jord- eller skogsbruket. Till sällskapsdjur räknas också burfåglar, smågnagare, reptiler och liknande djurslag (s.k. zoobutiksdjur). Tävlingsdjur räknas däremot inte som sällskapsdjur.

Lantbrukets djur omfattar hästar som används inom jord- eller skogsbruket, nötkreatur, svin, får och getter samt höns, kalkoner, gäss, ankor m.m.

Mink och räva är helt dominerande djurslag inom *pälsdjursuppfödningen*, där även chinchilla och iller förekommer.

De vanligaste djurslagen som föds upp i *vilt-hägn* är dovhjort, kronhjort och vildsvin.

I *fiskodlingar* förekommer i huvudsak regnbåglax men också öring, röding och ål.

Som *tävlingsdjur* används i första hand hästar, men även hundar förekommer i tävlingssammanhang.

I större *djurparker* kan förutom vanliga husdjur även vilda och exotiska djurslag förekomma såsom varg, björn, lodjur, sebra, gnu och antilop.

Som *cirkusdjur* förekommer bl.a. elefanter, sjölejon, kameler, sebror, hästar, åsnor, hundar och katter.

Som *försöksdjur* används i huvudsak möss och råttor, men även marsvin, höns, hundar, katter, apor, groddjur, kräldjur och fiskar förekommer i djurförsök.

Utvecklingen inom lantbruket har medfört att produktionen efter hand blivit allt mer specialiserad. Produktionen bedrivs också i allt större enheter. Även uppfödningen av djur inom lantbruket har specialiserats och förändrats med tiden. Det finns i dag ett stort antal olika *djurhållningsformer*. För exempelvis nötkreatur är traditionella system med bundna djur fortfarande vanligast, men utvecklingen går mot system där djuren går lösa och därmed har större möjligheter att bete sig naturligt, s.k. lösdriftssystem. Bland lösdriftssystemen finns strösnåla och strörিকা system och system där djuren är inhysta i värmeisolerade byggnader eller i oisolerade byggnader. I systemen kan också ingå att djuren i större eller mindre utsträckning har möjlighet till utevistelse.

För smågrisuppfödningen pågår en förskjutning från kontinuerlig uppfödning till s.k. omgångsuppfödning. Omgångsuppfödning innebär att djurgrupper hålls åtskilda i olika stallavdelningar och att avdelningarna töms helt och rengörs innan en ny omgång djur släpps in. Slaktsvin föds i huvudsak upp i specialiserade anläggningar, men det finns ett ökat intresse för s.k. integrerad uppfödning. Det innebär att svinen föds upp i samma anläggning som de är födda i. Till de specialiserade anläggningarna köps svinen in utifrån. På senare år har s.k. suggpooler fått en inte oväsentlig omfattning. Suggpoolerna innebär att sugsugor normalt hålls i en central anläggning, men att de flyttas till mindre anläggningar för grisning och digivning. Inom de beskrivna uppfödningmodellerna

förekommer såväl strörrika som strösnåla system. I viss omfattning hålls även svin utomhus.

På värphönssidan försöker man för närvarande utveckla alternativ till burhållningen. Det som närmast är aktuellt är olika system för frigående höns. För andra djurslag som get, får och slaktkyckling finns olika former av djurhållning, som även de håller på att utvecklas.

De nya djurhållningsformerna ställer ofta andra krav på skötsel och drift än den traditionella djurhållningen. Kunskaper i exempelvis regler- och datateknik, epidemiologi, immunologi, etologi och ergonomi blir därför allt mer betydelsefulla.

För att kunna utöva en bra djurskyddstillsyn och för att kunna motivera djurägare till förbättringar i djurhållningen är det viktigt att tillsynsmyndigheterna har kunskap om och erfarenhet av hur de olika djurhållningsformerna fungerar. Sådana kunskaper behövs vid *inspektioner* för att bedöma om djurhållningen är godtagbar eller ej. Tillsynspersonalen bör således ha kompetens att kunna bedöma om exempelvis följande förhållanden är tillfredsställande, nämligen

- djurens skötsel och hälsa
- tekniska system för utfodring, vattning, mjölkning, ventilation, renhållning m.m.
- utrymme och inredning i lokaler
- stallklimat, t.ex. ventilation och buller
- betesmarker
- transportfordon.

2.2 Tillsynsmyndigheter

2.2.1 Statens jordbruksverk

Enligt 1 § förordningen (1991:375) med instruktion för Statens jordbruksverk skall Jordbruksverket verka för ett gott djurskydd och särskilt säkerställa genomförandet av skärpta djurskyddskrav. Jordbruksverket skall vidare verka för ett gott hälsotillstånd bland husdjuren och se till att smittsamma djursjukdomar bekämpas. Att

följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om utvecklingen bl.a. inom jordbruksnäringen ingår också i verkets uppgifter. Jordbruksverket deltar dessutom i arbetet med internationella frågor och förhandlingar.

Jordbruksverket utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av djurskyddslagstiftningen och har dessutom till uppgift att samordna övriga tillsynsmyndigheters verksamhet och vid behov lämna råd och hjälp i den verksamheten. Detta framgår av 24 § djurskyddslagen. Enligt proposition 1987/88:93 bör i det centrala tillsynsansvaret ingå att utfärda allmänna råd beträffande tillsynsarbetet i övrigt, att samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet samt att arbeta för att en enhetlig praxis utbildas vid tillämpningen av tillsynsbestämmelserna (s. 42).

Med stöd av djurskyddslagen och djurskyddsförordningen har Jordbruksverket meddelat djurskyddsföreskrifter av olika slag. Verket har även utfärdat allmänna råd till djurskyddsförfattningarna. För att underlätta tillämpningen av djurskyddslagstiftningen har Jordbruksverket gett ut en djurskyddshandbok, som i första hand redogör för verkets föreskrifter (SJVFS 1993:129) om djurhållning inom lantbruket m.m. men också översiktligt redovisar de grundläggande bestämmelserna i djurskyddslagen och djurskyddsförordningen (1988:539).

Som central tillsynsmyndighet lämnar Jordbruksverket råd och hjälp i djurskyddsfrågor till kommuner, länsstyrelser, veterinärer, intresseorganisationer och allmänhet. I regel handlar frågorna om hur föreskrifter bör tolkas. Till kammarrätter lämnas på begäran yttranden i överklagade djurskyddsärenden. Jordbruksverket deltar i internationella och nationella arbetsgrupper av olika slag. Som internationellt exempel kan nämnas en arbetsgrupp som Europarådet tillsatt för skydd av sällskapsdjur och som nationellt exempel en referensgrupp för nya system inom värphönshållning. Utredningsuppdrag från regeringen resulterar i rapporter av olika slag.

Vid Jordbruksverket handläggs följande slag av djurskyddsärenden. Jordbruksverket prövar i vissa fall frågor om undantag från det s. k. betestvånget (13 a § djurskyddsförordningen). Verket prövar

frågor om tillstånd att använda djur vid vetenskapliga försök som medför lidande för djuret och om tillstånd till uppfödning av försöksdjur (19 § djurskyddslagen och 40 § djurskyddsförordningen). Verket prövar även frågor om godkännande av föreståndare som ansvarar för djurförsök (20 § djurskyddslagen). Lokaler för försöksdjur får inte uppföras, byggas till eller byggas om utan att Jordbruksverket på förhand godkänt lokalerna från djurskyddssynpunkt. Detsamma gäller när en lokal ändras på ett väsentligt sätt eller när en lokal som förut har använts för annat ändamål tas i anspråk eller inreds som lokal för försöksdjur (55 § djurskyddsförordningen). I verkets uppgifter ingår dessutom att pröva frågor om godkännande av nya tekniska system och ny teknisk utrustning för djurhållning och om godkännande av djurparker eller liknande anläggningar (8 och 37 §§ djurskyddsförordningen). Jordbruksverket prövar frågor om godkännande av kontrollprogram för slaktkycklingsuppfödning enligt 2 kap. 46 § verkets föreskrifter (SJVFS 1993:129) om djurhållning inom lantbruket m.m. Slutligen prövar Jordbruksverket frågor om undantag från verkets föreskrifter.

Som framgått ovan förordnar Jordbruksverket veterinärer, tävlingsveterinärer och s. k. banveterinärer, för offentliga tävlingar med djur. Jordbruksverket har möjlighet att bestämma att också länsstyrelserna får förordna sådana veterinärer (33 § djurskyddsförordningen). Något sådant bemyndigande för länsstyrelserna har verket inte meddelat.

Jordbruksverket är chefsmyndighet för distriktsveterinärorganisationen (2 § instruktionen för Jordbruksverket). Verket har dessutom tillsyn över samtliga veterinärer i landet med undantag för den veterinära yrkesutövningen inom besiktningsveterinärorganisationen, som står under Statens livsmedelsverks tillsyn (2 § instruktionen för Jordbruksverket och 3 § förordningen [1971:810] med allmän veterinärinstruktion).

Djurskyddsfrågor bereds inom Jordbruksverket på avdelningen för djurfrågor, som består av en djurmiljöenhet, en djurhälsoenhet och en smittskydds-enhet. På enheterna tjänstgör personal med kompetens i husdjurs- och byggnadsfrågor samt veterinärer. I bered-

ningen av djurskyddsfrågor deltar dessutom jurister från verkets juridiska enhet.

Jordbruksverket har inrättat ett djurskyddsråd som består av tio medlemmar. Förutom Jordbruksverket representerar rådets medlemmar Lantbrukarnas Riksförbund, länsstyrelserna, Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök, Svenska Kommunförbundet, Svenska Lantarbetareförbundet, Sveriges Djurskyddsföreningars Riksförbund, Sveriges Lantbruksuniversitet och Sveriges Veterinärförbund. Genom djurskyddsrådet har medlemmarna möjlighet att redovisa sina erfarenheter och att framföra sina synpunkter och förslag inom djurskyddsområdet till Jordbruksverket.

Även Jordbruksverket får som tillsynsmyndighet enligt 26 § djurskyddslagen meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. I praktiken är det emellertid i första hand kommunerna och i andra hand länsstyrelserna som tillämpar dessa bestämmelser.

2.2.2 Länsstyrelser

Länsstyrelserna svarar enligt 3 § förordningen (1990:1510) med länsstyrelseinstruktion för frågor om djurskyddet inom länet. Länsstyrelserna har vidare som särskild uppgift att med beaktande av fastställda nationella mål verka för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet i länet samordnas och anpassas efter de övergripande miljö- och regionalpolitiska målen (2 §). Länsstyrelserna svarar också för distriktsveterinärorganisationen i länet och utövar tillsyn över andra praktiserande veterinärers verksamheter samt leder och samordnar åtgärder mot djursjukdomar (4 §). Inom länsstyrelsen finns en länsexpert, länsveterinären, för livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor (12 §).

Den regionala tillsynen över djurskyddslagen utövas av länsstyrelserna (56 § djurskyddsförordningen). Länsstyrelserna får liksom andra tillsynsmyndigheter – enligt 26 § djurskyddslagen – meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller

föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. (Vad detta innebär finns mer utförligt beskrivet i avsnitt 2.2.3). Länsstyrelserna får dessutom meddela förbud att ha hand om djur och besluta att djur skall omhändertas (29 och 31 § djurskyddslagen). I vissa fall får länsstyrelserna dessutom besluta om omedelbart omhändertagande av djur (32 § djurskyddslagen). När länsstyrelserna beslutar om omhändertagande av djur, skall länsstyrelserna också snarast fastställa om djuret skall säljas eller avlivas (34 § djurskyddslagen).

Länsstyrelserna lämnar information och ger råd till allmänhet, intresseorganisationer, företagare och kommuner i djurskyddsfrågor. Vidare tar länsstyrelserna emot anmälningar från allmänheten, praktiserande veterinärer m.fl. om bristande djurhållning inom länen. Sådana anmälningar lämnas vanligen vidare till den kommun som har ansvar för den lokala tillsynen. Länsstyrelserna samordnar Statens jordbruksverks s.k. riksprojekt med kommunerna på det regionala planet. Tillsynen koncentreras då till en bestämd typ av djurhållning, t.ex. ridskolor eller pälsdjursuppfödning. Länsstyrelserna tar också egna initiativ till liknande tillsynsprojekt i kommunerna. Länsstyrelserna samarbetar vidare med polis- och åklagarmyndigheter i brottsutredningar som rör djurskyddsärenden.

Hos länsstyrelserna handläggs också följande typer av djurskyddsärenden. Länsstyrelserna prövar frågor om godkännande av stallar för hästar, nötkreatur, renar, svin, får, getter och fjäderfän och godkännande av anläggningar för pälsdjur (förprovning). Prövningen skall ske från djurskydds- och djurhälsosynpunkt innan ett stall uppförs eller byggs till eller byggs om. Detsamma gäller när ett stall ändras väsentligt eller en byggnad som använts för annat ändamål tas i anspråk eller inreds som stall (5 och 6 §§ djurskyddsförordningen)

Beslut som en kommunal nämnd meddelat enligt djurskyddslagen eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen och som överklagats prövas av länsstyrelserna (38 § djurskyddslagen).

För livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor är länsstyrelsens länsexpert, länsveterinären, ansvarig. Hos länsstyrelserna finns även personal med kompetens i husdjurs- och byggnadsfrågor samt jurister, som vid behov deltar i beredningen av djurskyddsfrågor.

2.2.3 Kommuner

Den lokala tillsynen över djurskyddslagen utövas inom kommunerna av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, om regeringen inte har föreskrivit att tillsynen skall utövas på något annat sätt (16 och 24 §§ djurskyddslagen).

Enligt den enkätundersökning som utredningen gjort hos kommunernas handläggare av djurskyddsfrågor är det en miljö- och hälsoskyddsnämnd eller en miljönämnd som är ansvarig för djurskyddstillsynen i nästan 70 procent av kommunerna. I knappt 20 procent av kommunerna ligger ansvaret på en bygg- och miljönämnd.

Av 24 § djurskyddslagen framgår att kommunen skall ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

En tillsynsmyndighet, exempelvis en kommun, får enligt 26 § djurskyddslagen meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. I beslut om föreläggande eller förbud får tillsynsmyndigheten sätta ut vite. Om någon inte rättar sig efter lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller inte följer en tillsynsmyndighets föreläggande, får myndigheten besluta om rättelse på hans bekostnad. I brådskande fall får ett sådant beslut meddelas utan föregående föreläggande. Befogenheten att meddela förelägganden tillkommer samtliga tillsynsmyndigheter. Detta bör enligt departementschefen inte föranleda några problem med hänsyn till det samarbete och samråd som får förutsättas komma att ske i

tillsynsfrågor av vikt. Huvudregeln bör enligt honom vara att tyngdpunkten i tillsynen i det enskilda fallet ligger hos den myndighet som utövar den omedelbara tillsynen (prop. 1987/88:93 s. 66). Om ett djur är utsatt för lidande har kommunen vissa möjligheter att fatta beslut om att djuret skall omhändertas omedelbart. Ett sådant beslut skall underställas länsstyrelsen, som snarast skall avgöra om beslutet skall fortsätta att gälla (32 § djurskyddslagen). En redogörelse för vad tillsynen omfattar och hur den bedrivs finns i kapitel 3.

Följande slags djurskyddsärenden handläggs hos kommunen. Den kommunala nämnden prövar frågor om tillstånd till den som yrkesmässigt eller i större omfattning föder upp eller säljer hundar eller tar emot hundar för förvaring eller utfodring. Detsamma gäller upplåtelse av hästar eller användning av hästar i ridskoleverksamhet eller uppfödning av pälsdjur. Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till att den sökande kan anses lämplig att bedriva verksamheten och att anläggningarna är lämpliga från djurskyddssynpunkt (16 § djurskyddslagen). Kommunen prövar vidare i vissa fall frågor om undantag från det s. k. betestvånget (13 a § djurskyddsförordningen). Frågan om godkännande av lokaler och andra utrymmen för djur som används i yrkesmässig handel med sällskapsdjur prövas av kommunen (20 § djurskyddsförordningen).

Svenska Kommunförbundet har sedan 1990 en djurskyddsgrupp för att samordna frågor om djurskydd och djurskyddstillsyn på det lokala planet. I gruppen finns representanter för djurskyddsinspektörer, miljö- och hälsoskyddschefer och veterinärer.

2.3 Övriga myndigheter m.m.

2.3.1 Försvarsmakten

Tillsynsbestämmelserna i 24, 26 och 27 §§ djurskyddslagen gäller inte djur som används inom Försvarsmakten (28 § djurskyddslagen). Enligt 32 § förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten ansvarar i stället generalläkaren för tillsynen över

djurhälsovården, djursjukvården och djurskyddet m.m. inom Försvarsmakten. I sin tillsynsfunktion får generalläkaren meddela interna föreskrifter för myndigheten för efterlevnaden av gällande bestämmelser inom området. Försvarsmakten har undantagits från de ordinarie tillsynsmyndigheternas verksamhetsområde av säkerhetsskäl. Undantaget gäller emellertid endast tillsynen. Övriga regler i djurskyddslagen gäller således också för djur inom Försvarsmakten (prop. 1987/88:93 s. 67).

2.3.2 Tävlingsveterinärer

Djur får enligt 17 § djurskyddslagen inte tränas för eller användas vid tävling på sådant sätt att de utsätts för lidande. Vid offentliga tävlingar med djur skall det finnas en veterinär som förordnats av Jordbruksverket eller, om Jordbruksverket bestämmer det, av länsstyrelsen. Veterinären skall före tävlingen besikta tävlingsområdet och de deltagande djuren. Om djur utsätts för eller kan antas bli utsatt för skada eller annat lidande skall veterinären med omedelbar verkan helt eller delvis förbjuda tävlingen eller att ett visst djur deltar i tävlingen. Om det finns särskilda skäl får Jordbruksverket föreskriva eller för visst fall medge undantag från kravet på veterinär vid offentlig tävling med djur (33 § djurskyddsförordningen). Veterinärer som förordnas att tjänstgöra vid offentliga tävlingar kallas tävlingsveterinärer eller banveterinärer.

2.3.3 Centrala försöksdjursnämnden och djurförsöksetiska nämnder

Innan djur används vid vetenskapliga försök som medför lidande för djuret skall användningen prövas från etisk synpunkt enligt 21 § djurskyddslagen. Den etiska prövningen utförs av sju djurförsöksetiska nämnder. Nämnderna har en rådgivande funktion. Dess ledamöter utses av Centrala försöksdjursnämnden (41, 44 och 48 §§

djurskyddsförordningen). Centrala försöksdjursnämndens övergripande uppgift är enligt 1 § förordningen (1988:541) med instruktion för Centrala försöksdjursnämnden att samordna och planera frågor som rör försöksdjur. (En närmare beskrivning av nämndens uppgifter finns i avsnitt 10.1.2).

2.3.4 Polismyndigheter

Polismyndigheterna är betydelsefulla för djurskyddet – trots att de inte är tillsynsmyndigheter enligt djurskyddslagen – genom att de har till uppgift att på begäran lämna den hjälp som tillsynsmyndigheterna behöver vid tillsynen (24 § djurskyddslagen). En polismyndighet har dessutom möjlighet att i vissa fall besluta att ett djur som är utsatt för lidande omedelbart skall omhändertas. Ett sådant beslut skall underställas länsstyrelsen, som snarast skall avgöra om det skall fortsätta att gälla (32 § djurskyddslagen). Omhändertagande av djur sker genom polismyndighetens försorg även i de fall där någon av tillsynsmyndigheterna fattat beslutet. Om länsstyrelsen beslutat att ett djur skall avlivas eller säljas, skall detta ske genom polismyndighetens försorg (34 § djurskyddslagen).

När det finns anledning att anta att någon gjort sig skyldig till djurplågeri enligt brottsbalken eller brott mot djurskyddslagen, är det polismyndigheten eller åklagaren som leder förundersökningen för att utröna om det finns förutsättningar att väcka åtal mot den misstänkte.

3 Kommunen som lokal tillsynsmyndighet – en utvärdering samt en beskrivning av en alternativ och förbättrad djurskyddstillsyn

I avsnitt 3.8 finns en sammanfattning av avsnitt 3.1–3.7. Där beskrivs hur en alternativ och förbättrad kommunal tillsyn skulle kunna utformas.

Enligt avsnitt 3.9 skulle det behövas sammanlagt omkring 90 djurskyddsinspektörer för att utöva den förbättrade kommunala tillsynen i samtliga kommuner. De totala kostnaderna beräknas uppgå till omkring 48 000 000 kronor per år. Utgiftsökningen skulle kunna finansieras genom att kommunerna i större utsträckning än nu tar ut avgift för tillsynen.

3.1 Kritik mot den kommunala djurskyddstillsynen

Djurskyddstillsynen har kritiserats i flera utredningar under senare år. Det har skett bl.a. i riksdagens revisorers rapport (1993/94.5) Tillsyn av djurskydd, där revisorerna redovisar resultatet av en granskning de utfört av djurskyddstillsynen. Kritiken riktar sig i första hand mot den kommunala tillsynen. I sitt förslag (1993/94:RR8) till riksdagen – där rapporten ingår som bilaga 1 – har revisorerna sammanfattat sin kritik enligt följande (s. 1 f.):

"I rapporten ... beskrivs hur tillsynen enligt djurskyddslagen går till i praktiken. Bakgrunden är de omarbetningar av djurskyddslagstiftningen som gjorts sedan slutet av 1980-talet och som syftat till att förbättra djurskyddet.

Revisorerna konstaterar att djurskyddstillsynen som regel är lågt prioriterad inom kommunerna och att tillsynen i många kommuner utgör en liten och udda uppgift för flera inspektörer. Åtskilliga kommuner saknar tillgång till djurskyddsutbildad personal. Flera kommuner har dock löst detta problem genom samverkan där man utnyttjar gemensam djurskyddsexpertis.

Flera kommuner har för små tillsynsresurser. Uppdaterade register över verksamheter med djurhållning saknas i mindre kommuner. Man har därmed inte möjlighet att bedriva någon planerad, uppsökande tillsynsverksamhet. Man förlitar sig till anmälningar vilket kan få till följd att djur i många fall blir kvar i undermåliga miljöer år efter år utan att myndigheterna ingriper.

Den personal som svarar för djurskyddstillsynen på kommunal nivå behöver ett starkt stöd från såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna. Ytterligare insatser behöver göras vad gäller tillämpningsföreskrifter, rådgivning och fortbildning. Endast ett fåtal kommuner har tillräcklig juridisk kompetens för att handlägga ett komplicerat djurskyddsärende.

Av remissvaren ... framgår bl.a. att stora skillnader råder mellan kommunerna när det gäller tillsynens kvalitet. Svenska Kommunförbundet anför dock i sitt yttrande över revisorernas rapport att djurskyddstillsynen förbättrats under de senaste åren. Enligt Kommunförbundet är revisorernas granskning alltför begränsad. Den ger enligt förbundet inte en rättvisande bild av verkligheten i kommunerna. I remissvaren lyfts kompetensfrågorna fram. Kompetens och kunnande krävs av personalen för att tillsynsarbetet skall vara framgångsrikt. Från kommunerna framhålls vikten av att det ställs tydliga krav på kompetens för djurskyddsinspektörer. Kommunerna anser också att det finns behov av utbildning för djurskyddsinspektörer.

Efter att ha tagit del av remissinstansernas synpunkter konstaterar revisorerna att de resurser som avsätts för djurskydd i kommunerna fortfarande synes vara otillräckliga."

Kritik mot djurskyddstillsynen har riktats även i rapporten Djurskyddstillsyn 1994, som utarbetats av en arbetsgrupp inom Statens jordbruksverk. Där lämnas förslag på hur djurskyddstillsynen kan förbättras inte bara på lokal utan även på regional och central nivå. Arbetsgruppens utgångspunkt har varit att kommunen även i fortsättningen skall vara lokal tillsynsmyndighet. En tidigare utredning av Jordbruksverket om den lokala djurskyddstillsynen är redovisad i rapporten (1992:3) Tillsyn enligt djurskyddslagen 1991. Även Lantbruksstyrelsen, Jordbruksverkets föregångare, har utrett djurskyddstillsynen. Den utredningen är publicerad i Lantbruksstyrelsens rapport (1988:9) Tillsyn enligt djurskyddslagen. De sistnämnda utredningarna innehåller också kritik mot djurskyddstillsynen.

3.2 Hur kommunerna utövar den lokala djurskyddstillsynen

Kommunernas lokala djurskyddstillsyn omfattar ett stort antal olika djurslag och djurhållningsmetoder. I storstadskommuner kan tillsynsobjekten domineras av sällskapsdjur och sporthästar medan lantbrukets djur ofta är i flertal i landsbygdskommuner. I vissa kommuner förekommer djurförsök och i andra finns djurparker. Zoobutiker har blivit allt vanligare och förekommer nu i åtskilliga kommuner. Hur tillsynen bör bedrivas och vilken kompetens djurskyddsinspektören bör ha är i stor utsträckning beroende av vilka tillsynsobjekt som finns i respektive kommun.

3.2.1 Verksamhetsplanering och tillsyn

Den årliga verksamhetsplaneringen är utgångspunkt för kommunernas djurskyddstillsyn. Det är då resurser avsätts för inspektioner på fältet och för det administrativa djurskyddsarbetet. Verksamhetsplaneringen bör syfta till att få en väl avvägd kombination av olika tillsynsformer. I personalens tillsynsarbete ingår dessutom att upprätta register över tillsynsobjekt, att göra inventeringar, att granska handlingar och dokument, att förrätta inspektioner samt att utfärda förelägganden och förbud. I tillsynsarbetet ingår också att lämna information och råd till djurägare om djurhållningen och att hålla samråd med experter, organisationer och myndigheter av olika slag.

Regelbunden tillsyn, riktad tillsyn, projektinriktad tillsyn eller tillsyn efter anmälan tillhör de vanligare tillsynsformerna. Tillsynen sker ofta i samband med att kommunerna utövar tillsyn enligt miljöskyddslagstiftningen och lagen (1985:426) om kemiska produkter.

Med *regelbunden tillsyn* avses en tillsyn som ingår i verksamhetsplaneringen och som återkommer med jämna intervall, t.ex. vart tredje år.

Riktad tillsyn är sådan tillsyn som också ingår i verksamhetsplaneringen och som sker där problem med djurhållningen redan är kända. Den sker genom att den regelbundna tillsynen utförs oftare än vad som annars skulle ha varit fallet.

Vid *projektinriktad tillsyn* inriktas tillsynen på en bestämd typ av djurhållning (t.ex. ridskolor) eller del av djurhållning (t.ex. sinsuggshållning). Sådan tillsyn genomförs under en begränsad tidsperiod och kan ske förutom i en kommun också i en region eller över hela landet.

Att *tillsyn efter anmälan* utövas i samband med att en anmälan gjorts mot någons djurhållning framgår direkt av uttrycket. Anmälningarna görs i många fall av privatpersoner som reagerat mot brister i djurhållningen. Men de görs också emellanåt av personer som är yrkesverksamma inom djurhälso- och djursjuk-

vården, t.ex. distriktsveterinärer. Inte så sällan är det fråga om anonyma anmälningar.

Av enkätundersökningen hos kommunernas tillsynspersonal framgår följande om djurskyddstillsynen.

Omkring 90 procent av de kända tillsynsobjekten i kommunerna är lantbrukets djur. Med tillsynsobjekt menas ett eller flera djur som förvaras eller hålls i en anläggning eller inom ett begränsat område. Som exempel kan nämnas djur på en jordbruksfastighet eller djur i en ridskola, i en zooaffär, i en lägenhet, i en djurpark eller i en anläggning för försöksdjur. Andra exempel på tillsynsobjekt är djur i ett vilthägn eller i ett transportfordon.

Hur ofta utövas den regelbundna tillsynen? Drygt tre sjättedelar av de kommuner som enligt enkätundersökningen har djurhållning med *lantbrukets djur* utövar regelbunden tillsyn över dessa djur vart tredje år eller oftare. Ytterligare ungefär en sjättedel av kommunerna utövar tillsyn med upp till sex års intervall mellan inspektionerna, medan ungefär två sjättedelar inte utövar någon regelbunden tillsyn alls. Tillsyn efter anmälan utövas i ungefär två tredjedelar av kommunerna. Riktad tillsyn över lantbrukets djur utövas av en knapp tredjedel av kommunerna och projektinriktad tillsyn av en lika stor andel kommuner.

Tillsyn över *annan djurhållning* är mindre vanlig än den tillsyn som utövas över lantbrukets djur. I 40–50 procent av de kommuner som enligt enkätsvaren har kennlar, ridskolor, pälsdjursuppfödningar, zooaffärer, försöksdjursverksamheter eller djurparker utövas någon form av regelbunden tillsyn med ett till sex års intervall. I en femtedel till en tredjedel av kommunerna utövas motsvarande regelbundna tillsyn över vilthägn, fiskodlingar eller slakterier. Tillsyn efter anmälan utövas över de nämnda djurhållningarna i en tredjedel till hälften av kommunerna. Över kennlar utövas dock tillsyn efter anmälan i omkring 70 procent av kommunerna. Projektinriktad tillsyn över kennlar, ridskolor, pälsdjursuppfödningar, zooaffärer och vilthägn utövas i en femtedel till en fjärdedel av kommunerna.

Enligt enkätsvaren utövas tillsyn efter anmälan över sällskapsdjur i knappt 80 procent av kommunerna. Motsvarande tillsyn över djurtransporter utövas i ca 30 procent av kommunerna (Utredningen utgår ifrån att det finns sällskapsdjur och djurtransporter i samtliga kommuner, även om detta inte framgår av dessa enkätsvar.)

Hur ofta bör då den regelbundna tillsynen utövas? Den regelbundna tillsynen över lantbrukets djur bör enligt det stora flertalet enkätsvar utövas minst vart tredje år för att vara godtagbar från djurskyddssynpunkt. Motsvarande tillsyn över annan djurhållning bör enligt tillsynspersonalen i regel ske vart tredje år eller oftare. För kennlar, ridskolor, pälsdjur, zooaffärer, vilthägn, fiskodlingar och tävlingsdjur bör enligt flertalet enkätsvar ett tillsynsintervall på ett till tre år vara godtagbart. Över försöksdjur, djurparker, slakterier och cirkusar bör tillsyn utövas varje år enligt enkätsvaren. En stor del av tillsynspersonalen anser att regelbunden tillsyn inte kan utövas över sällskapsdjur, djurtransporter och cirkusar.

Enligt enkätundersökningen hos länsstyrelserna bör den regelbundna tillsynen över lantbrukets djur utövas vartannat eller vart tredje år för att vara godtagbar från djurskyddssynpunkt. Över annan djurhållning bör den regelbundna tillsynen enligt länsstyrelserna utövas lika ofta eller betydligt oftare. Över sällskapsdjur och djurtransporter anser dock många länsstyrelser att regelbunden tillsyn inte kan utövas.

3.2.2 Överväganden och beskrivning av förbättringar som kan göras

Av de redovisade enkätsvaren i föregående avsnitt framgår att av de kända tillsynsobjekten är djurhållningar med lantbrukets djur de till antalet helt dominerande. Vidare framgår att tillsynspersonalen på kommunerna och länsstyrelserna anser att den regelbundna tillsynen över djur bör utövas oftare än vad som sker nu. Utredningen delar den uppfattningen och vill för sin del betona att den regelbundna tillsynen är en förutsättning för att tillsynsmyndigheterna

skall kunna ha en uppfattning om hur djurhållningen är inom myndigheternas verksamhetsområden. Om myndigheterna gjorde inspektioner mer regelbundet och med tätare intervall än nu, skulle de kunna ingripa tidigare mot eftersatt djurskötsel. I många fall skulle det då räcka med att myndigheten gav råd och anvisningar om hur djuren borde skötas. Om djurskötseln är mer eftersatt och djurhållaren motvillig till att förbättra den kan det i stället för rådgivning bli aktuellt med ingripanden i form av förelägganden eller förbud för att åstadkomma rättelse.

Hur ofta bör då den regelbundna tillsynen utövas för att vara godtagbar? Utredningen anser att de tidsintervall mellan inspektionerna som kommunernas tillsynspersonal och länsstyrelserna angett i sina enkätsvar är rimliga. För att tillsynen skall kunna anses vara utövad på ett godtagbart sätt bör den regelbundna tillsynen över *lantbrukets djur* enligt utredningens mening utövas vart tredje år. Nästan hälften av de kommuner som enligt enkätsvaren har tillsyn över sådan djurhållning uppfyller för närvarande inte den målsättningen. Över *annan djurhållning* bör den regelbundna tillsynen enligt utredningens mening i huvudsak utövas minst vart tredje år och i vissa fall betydligt oftare. För kennlar, "hund- och kattdagis", ridskolor, pålsdjursanläggningar, vilthägn och tävlingsdjur bör intervallen mellan inspektionerna inte vara längre än två år. Zooaffärer, försöksdjursverksamheter, djurparker och slakterier bör inspekteras minst en gång per år. Inte heller denna målsättning är uppfylld. Utredningen är medveten om att regelbunden tillsyn kan vara svår att utöva över framför allt sällskapsdjur på grund av bristfälliga register över djurhållningen.

Efter en anmälan bör tillsyn i princip alltid utövas, om det inte finns några särskilda skäl som talar däremot. Inte heller denna målsättning är uppfylld av kommunerna. Den riktade tillsynen bör av naturliga skäl utövas så ofta det behövs för att följa upp ett djurskyddsproblem, som är känt för tillsynsmyndigheten, till dess att problemet är löst. Utredningen återkommer i avsnitt 9.1.4 till den projektinriktade tillsynen.

Enligt utredningens mening bör det av 24 § djurskyddslagen framgå att kommunerna skall ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den utsträckning som behövs för att de skall kunna utöva tillsynen på ett *godtagbart sätt*, dvs. att de skall ha tillgång till en så stor personalstyrka att den regelbundna tillsynen över lantbrukets djur kan utövas vart tredje år och över annan djurhållning i många fall oftare. 24 § andra stycket djurskyddslagen skulle därför kunna ges följande lydelse:

"En sådan nämnd som avses i 16 § utövar tillsynen inom kommunen om regeringen inte har föreskrivit att tillsynen skall utövas på något annat sätt. Nämnden skall ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den utsträckning som behövs för att nämnden skall kunna utöva tillsynen på ett godtagbart sätt."

För att tillsynen skall vara godtagbar krävs utöver den beskrivna regelbundenheten att tillsynen utövas av kompetent personal. Utredningen återkommer till den sistnämnda frågan i avsnitt 3.3.

3.2.3 Register över djurhållning

En av grundförutsättningarna för att kommunerna skall kunna bedriva en effektiv djurskyddstillsyn är att de har tillgång till register över djurhållningen i kommunerna. Registren behövs i första hand för kommunernas verksamhetsplanering av den regelbundna djurskyddstillsynen.

Många kommuner har nu enligt enkätundersökningen hos tillsynspersonalen någon form av register över djurhållningen. Omkring 85 procent av kommunerna har register över lantbrukets djur, pälsdjur och försöksdjur. Det är mindre vanligt att kommunerna har register över övriga tillsynsobjekt.

Ett register som innehåller information om lantbrukets djurhållning är lantbrukets företagsregister, som förs av Statistiska centralbyrån med stöd av lagen (1992:888) om uppgiftsskyldighet på jordbrukets och fiskets område. På grund av sekretesskydd är

kommunernas möjligheter att få uppgifter ur registret begränsade. Enligt Statistiska centralbyrån kommer registret i framtiden inte att hållas lika aktuellt som för närvarande, varför registrets värde för kommunerna kommer att avta ytterligare.

Genom Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen har nya krav på regler om märkning och registrering av djur tillkommit. Det har skett genom direktiv av den 27 november 1992 om identifikation och registrering av djur. Med anledning av direktivet har Statens jordbruksverk meddelat föreskrifter (SJVFS 1994:190) om märkning och registrering av djur. Föreskrifterna innebär att den som föder upp nötkreatur, bufflar, svin, får och getter eller håller sådana djurslag för produktion av mjölk, kött eller ull är skyldig att anmäla och registrera verksamheten. Andra exempel på verksamheter, där de nämnda djurslagen ingår, som skall registreras är visning (t.ex. på djurparker eller utställningar), livdjursförmedling, handel, livdjursauktioner, slakteriverksamhet och verksamhet på försöksdjursanläggningar. Den som har endast ett svin för eget bruk behöver emellertid inte anmäla det för registrering. Detsamma gäller den som har sammanlagt högst tre får eller getter och inte söker statliga bidrag för dem. Om dessa djur säljs eller flyttas från produktionsplatsen skall de dock registreras och märkas.

De uppgifter som anmäls för registrering sammanställs i ett centralt register, som för varje produktionsplats innehåller uppgifter om djurägare, djurhållare, djurslag, stadigvarande innehav av moderdjur som får avkomma på produktionsplatsen, besöksadress och fastighetsbeteckning för produktionsplatsen och produktionsplatsnummer.

Djurhållaren är skyldig att anmäla förändringar av verksamheten på produktionsplatsen som gör att uppgifterna i det centrala registret inte längre är fullständiga eller riktiga. Registret skall enligt Jordbruksverket vara upprättat senast den 29 februari 1996. Uppgifterna kommer att vara offentliga.

Genom den registrering som nu kommer att ske med anledning av Jordbruksverkets föreskrifter får kommunerna tillgång till ett något mer omfattande register än tidigare över lantbrukets djur.

Statens jordbruksverk har vidare uppgifter om var djurförsök och destinationsuppfödning av försöksdjur får ske (se avsnitt 10.1.1).

Även länsstyrelserna för register över vissa tillsynsobjekt. Av avsnitt 5.4 och 5.5 framgår att länsstyrelserna är skyldiga att föra register över vilthägn och fiskodlingar.

Hos kommunerna finns uppgifter om viss tillståndspliktig djurhållning. Enligt 16 § djurskyddslagen prövar kommunerna frågor om tillstånd för den som yrkesmässigt eller i större omfattning

1. föder upp eller säljer hundar eller tar emot hundar för förvaring och utfodring,
2. upplåter hästar eller använder hästar i ridskoleverksamhet, eller
3. föder upp pälsdjur.

Särskilda register över sällskapsdjur som förs av en central myndighet saknas. Sådana register har en del kommuner emellertid upprättat efter hand med hjälp av den lokala kännedom och de kontakter de har med enskilda personer och organisationer.

Uppgifter om hund-, katt- och hästuppfödare kan i viss mån hämtas från Statistiska centralbyråns företagsregister, som även i begränsad utsträckning innehåller uppgifter om företagare som föder upp lantbrukets djur. Patent- och registreringsverkets bolags- och föreningsregister innehåller liknande information om aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag, enskilda näringsidkare och ekonomiska föreningar.

3.2.4 Överväganden och beskrivning av förbättringar som kan göras

Som utredningen tidigare anfört är en av grundförutsättningarna för en effektiv djurskyddstillsyn att kommunerna har tillgång till register över djurhållningen i kommunerna. Utredningen anser därför att det är viktigt att kommuner som saknar register upprättar sådana och att de som har bristfälliga register fortsätter att bygga upp dem. Utredningen anser vidare att tillsynsmyndigheter som har uppgifter

om djurhållning så långt det är möjligt bör lämna uppgifterna till andra tillsynsmyndigheter som har behov av uppgifterna. Statens jordbruksverk bör vidare enligt utredningens mening verka för att intresseorganisationer inom djurområdet bidrar med uppgifter till register hos tillsynsmyndigheterna.

3.3 Kommunernas kompetens i djurskyddstillsyn

3.3.1 Kritik mot kommunernas kompetens

Enligt riksdagens revisorers rapport Tillsyn av djurskydd finns det i varje län ett antal kommuner som saknar djurskyddsutbildad personal och som därför inte bedriver någon tillsynsverksamhet i ordets egentliga mening (1993/94:RR8 s.18). Av revisorernas granskning framgår att djurskyddstillsynen är lågt prioriterad i många kommuner och att tillsynen utgör en alltför liten och udda uppgift för flera inspektörer. Många inspektörer har därför, menar revisorerna, svårt att upprätthålla en tillräcklig kompetens för att kunna bedriva en effektiv djurskyddstillsyn. Revisorerna framhåller vidare att det är nödvändigt att djurskyddsinspektören har bred kunskap om vad som är normal hantering i djurhållningen och kunskap om hur djurmiljö och skötsel i olika former påverkar djurhälsan. Sådana kunskaper behövs för att inspektören skall kunna motivera djurägaren till förändringar i djurhållningen. Enligt revisorerna kan det ifrågasättas om kommuner som har inspektörer som delar sin tid mellan flera olika tillsynsområden och där djurskyddstillsynen, inklusive miljötillsyn och tillsyn av kemiska produkter vid företag med djurhållning, uppgår till en mindre eller liten del av årsarbetstiden kan uppfylla lagens krav på en fullgod tillsyn av djurskyddet (s. 24 f.).

Frågan om kommunernas kompetens har behandlats vid flera tillfällen redan innan riksdagens revisorer riktade kritik mot den i sin rapport. Det skedde bl.a. i samband med att djurskyddslagen

antogs 1988. Departementschefen anförde då i propositionen om djurskyddslagen att det för att få en fungerande djurskyddslag är viktigt att också ha en fungerande tillsyn. Han var medveten om att åtskillig kritik hade riktats mot den tillsyn som då skedde och att det hade gjorts gällande att resurserna och kompetensen var bristande framför allt hos miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Han framhöll vidare att tillsynen över djurskyddslagstiftningen hade blivit alltmer komplicerad på grund av att utvecklingen inom animalieproduktionen gått mot allt större enheter med specialiserad uppfödning och att det var uppenbart att den lokala tillsynen på det sättet många gånger var otillräcklig. Han såg det som en angelägen uppgift att med olika medel stärka denna men ställde sig tveksam till att i lag ange att det skulle finnas särskilda befattningshavare för djurskyddsfrågorna. Departementschefen förklarade att han avsåg att ge lantbruksstyrelsen i uppdrag att ytterligare utreda frågan (prop. 1987/88:93 s. 42).

Lantbruksstyrelsen fick ett sådant uppdrag 1988. Den arbetsgrupp som Lantbruksstyrelsen tillsatte för att utreda frågan redovisade sin uppfattning i Lantbruksstyrelsens rapport (1988:9) Tillsyn enligt djurskyddslagen. Arbetsgruppen ansåg att den lokala djurskyddstillsynen i många kommuner var otillräcklig. Orsaken till detta förhållande var enligt arbetsgruppens bedömning bl.a. att miljö- och hälsoskyddsnämnderna gett djurskyddstillsynen en låg prioritering, vilket medfört resurssvaghet och bristfällig kompetens hos inspekterande personal. Arbetsgruppen kom fram till att kommunerna även fortsättningsvis ändå borde vara lokala tillsynsmyndigheter. Ett primärt krav var dock att kommunerna förfogade över kvalificerad personal. Arbetsgruppen föreslog därför att det i djurskyddförordningen borde införas en skyldighet för kommunerna att utse tillsynsmän med tillräcklig utbildning (s. 11). Lantbruksstyrelsen biträdde arbetsgruppens förslag.

Utredningen gav till resultat att riksdagen 1990 införde ett krav i 24 § djurskyddslagen på att miljö- och hälsoskyddsnämnden "skall ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett

tillfredsställande sätt." Det kravet gäller fortfarande för den nämnd som har ansvaret för djurskyddstillsynen inom kommunen. I samband med att kravet infördes i 24 § djurskyddslagen uttalade departementschefen att det är av betydelse att personalen är tillräckligt kvalificerad och att basen för en god tillsyn är utbildning och information. Utbildningskravet borde dock enligt honom inte preciseras i lagtexten. Han ansåg emellertid att insatser borde göras för att öka kunskaperna om djurskyddet hos tillsynspersonalen (prop. 1989/90:118 s. 9 och 11). En sådan utbildningsinsats är bl.a. den utbildning i djurskydd som Sveriges lantbruksuniversitet startade i Skara 1991 och som administreras av Umeå universitet (se avsnitt 3.3.4).

Av "Djurskyddstillsyn 1994" framgår att Jordbruksverkets arbetsgrupp anser att bristande kunskap och erfarenhet i fråga om djurhållning och djurskydd hos politiker och tjänstemän är en av de viktigaste anledningarna till att tillsynen inte fungerar som det är tänkt. Arbetsgruppen anser vidare att dagens miljö- och hälso-skyddsinspektörer med utbildning endast från Umeå universitet i allmänhet inte har den erfarenhet och kunskap om djurhållning som bör krävas av tillsynspersonal (s. 25 f.).

Jordbruksutskottet har i anslutning till behandlingen av riksdagens revisorers inledningsvis nämnda förslag betonat att riksdagen i stor politisk enighet lagt fast en hög ambitionsnivå när det gäller vård och behandling av husdjur. Om djurskyddslagstiftningen verkligen skall få genomslag i det praktiska arbetet krävs det enligt utskottet bl.a. en effektiv och målmedveten djurskyddstillsyn i alla delar av landet. Utskottet konstaterar att det av revisorernas granskning framgår att det alltjämt kvarstår flera problem inom tillsynsorganisationen, t.ex. när det gäller utbildning, rådgivning och fortbildning av djurskyddsinspektörerna. Utskottet anser i likhet med revisorerna att det även kan finnas skäl att i anslutning till en mer genomgripande översyn av djurskyddstillsynen pröva frågan om att i lagstiftning precisera kraven på kompetens för djurskyddsinspektörer (1994/95:JoU1 s. 8).

3.3.2 Tillsynspersonalens kompetens

Av den enkätundersökning som utredningen gjort hos den personal som arbetar med djurskyddstillsyn har följande framkommit om personalens djurskyddskompetens. Ungefär hälften av kommunerna har tillsynspersonal med miljö- och hälsoskyddsinspektörsutbildning. I inspektörsutbildningen ingår i regel djurskyddskurser på några poäng (se avsnitt 3.3.4). En femtedel av kommunerna har tillsynspersonal med biolog/zoolog-utbildning och en dryg tiondel med lantmästarutbildning eller motsvarande utbildning. Drygt en tjugondel av kommunerna har personal med agronom- eller veterinärutbildning. Tillsynspersonal med lantbruksutbildning på gymnasienivå förekommer också liksom personal med annan akademisk utbildning än den tidigare nämnda. Av enkätundersökningen framgår vidare att drygt en tredjedel av kommunerna har personal som inte har någon yrkesmässig praktisk erfarenhet av djur.

Enligt Sveriges lantbruksuniversitet har hittills 144 inspektörer deltagit i den kompletterande djurskyddsutbildning för tillsynspersonal som lantbruksuniversitetet anordnar i Skara sedan 1991 (se avsnitt 3.3.4). Ungefär 60 procent av dem har deltagit i enbart en kurs och ca 5 procent i samtliga sju kurser, som tillsammans omfattar 20 poäng, dvs. en termins studier.

Enligt enkätsvaren har mer än hälften av kommunerna inte någon jurist anställd. I en femtedel av kommunerna deltar inte någon jurist alls i handläggningen av djurskyddsärenden och i ungefär lika många kommuner anlitas kommunens egna jurister i ärendena. Framför allt är det länsstyrelsernas jurister som kommunerna vänder sig till vid handläggningen av djurskyddsärenden (40 procent av kommunerna). I mindre omfattning anlitas även Kommunförbundets och Statens jordbruksverks jurister.

3.3.3 Är tillsynspersonalens kompetens tillräcklig?

Enligt 24 § djurskyddslagen skall den nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Enligt den tidigare nämnda propositionen om djurskyddslagen bör samhällets tillsyn fattas i en mycket vid bemärkelse. Tillsynen skall inte enbart ses som en kontrollerande funktion utan skall i första hand ta sikte på information, upplysning och rådgivning om djurskyddsaspekter på såväl djurhållning i allmänhet som på enskilda personers djurinnehav (prop. 1987/88:93 s. 15).

Riksdagens revisorer har i rapporten Tillsyn av djurskydd starkt kritiserat kommunernas låga prioritering av djurskyddet och bristen på djurskyddsutbildad personal. Därutöver har revisorerna bl.a. anfört att det allt överskuggande problemet vid kommunernas handläggning av djurskyddsärenden är de juridiska frågorna och att det allmänt efterlyses bedömningsgrunder för djurskyddstillsynen och en central redovisning av rättsfall. Endast ett fåtal kommuner har enligt revisorerna juridisk kompetens att handlägga ett komplicerat djurskyddsärende. Som regel måste djurskyddsinspektören därför rådfråga länsstyrelsens, Jordbruksverkets eller Kommunförbundets jurister. Saknar djurskyddsinspektören då kunskaper i förvaltningsjuridik föreligger stor risk att ärenden om uppenbara djurplågerifall eller förbud att ha djur läggs ned eller återförvisas av formella skäl. Revisorerna framhåller att flera djurskyddsinspektörer, särskilt de som har djurskyddstillsyn som deluppgift, har efterfrågat en skriftlig handledning för tillsynsarbetet och handläggningen av djurskyddsärenden. Eftersom vitesförelägganden sker i relativt liten utsträckning och ärenden sällan lämnas till åklagare är central information om aktuella rättsfall enligt flera inspektörer en förutsättning för att beredningen av ett föreläggande eller ett åtalsärende skall kunna ge avsett resultat (s. 17).

I samband med att jordbruksutskottet behandlade riksdagens revisorers rapport påminde utskottet om att det tidigare pekat på att decentraliseringen av vissa befogenheter från stat till kommun inte fick medföra att rättstillämpningen tilläts variera alltför mycket mellan kommunerna. Decentraliseringen skulle enligt utskottet främja en rationell handläggning och verkställighet av de individuella djurskyddsärendena, samtidigt som likställighet och enhetlighet i rättstillämpningen skulle främjas (1994/95:JoU1 s. 8).

Frågan är då om kommunerna har den kompetens som behövs för att på ett tillfredsställande sätt fullgöra de uppgifter som nämns i propositionen och jordbruksutskottets betänkande? Enligt de enkätundersökningar som utredningen gjort hos kommunernas tillsynspersonal och hos länsstyrelserna har följande framkommit om kommunernas kompetens.

Tillsynspersonal i 25 procent av kommunerna har uppgett att de anser sig ha tillräcklig erfarenhet och utbildning för sin tillsynsuppgift. I ungefär 40 procent av kommunerna anser personalen att de behöver mer kunskap om djurskydd och i ungefär 45 procent att de behöver mer kunskap om praktisk djurhållning. I nästan 50 procent av kommunerna behöver personalen mer juridisk kunskap. Av enkätsvaren framgår vidare att djurskyddstillsynen i mer än 55 procent av kommunerna omfattar sammanlagt högst en fjärdedels tjänst (se avsnitt 3.4.1).

Enligt enkätundersökningen hos länsstyrelserna anser det stora flertalet länsstyrelser att kompetensen hos tillsynspersonalen är bra i vissa kommuner och dålig i andra. Några få länsstyrelser anser att kompetensen är genomgående dålig. En länsstyrelse har uppgett att kommunernas kompetens är bra och en annan länsstyrelse att den är mycket bra.

Den kunskap som normalt brister hos kommunerna är enligt det stora flertalet länsstyrelser baskunskaper i djurhållning. I övrigt framhåller länsstyrelserna framför allt brister i kommunernas juridiska kompetens. Förvaltningskunskapen och handläggningsrutinerna i djurskyddsärenden anses också vara bristfälliga.

Av Rikspolisstyrelsens enkätundersökning framgår att samarbetet mellan polismyndigheterna och tillsynsmyndigheterna i regel fungerar bra. Några polismyndigheter framhåller emellertid att djurskyddskompetensen är mycket skiftande hos kommunerna eller betonar att det är viktigt att kommunerna har välutbildade djurskyddsinspektörer och att det inte räcker att ha inspektörer "på papperet".

Vid en hearing med företrädare för bl.a. jordbruksnäringen har framkommit att dessa anser att tillsynspersonalens kunskaper om de olika branschernas villkor och djurhållningsformer ofta är bristfälliga. De anser att tillsynspersonalen därför många gånger har svårt att göra realistiska bedömningar av om djurhållningen är godtagbar och vilka åtgärder som är lämpliga och möjliga att vidta för att förbättra eftersatt djurhållning. Även företrädare för djurskyddsorganisationer har vid hearingar ifrågasatt tillsynspersonalens kompetens.

Av enkätundersökningarna och hearingarna framgår enligt utredningens mening att en alltför stor del av kommunernas tillsynspersonal inte har tillräcklig djurskyddskompetens. Den uppfattningen styrks för övrigt av de uppgifter som personalen själv lämnat i enkätundersökningen. Endast i var fjärde kommun anser sig personal ha tillräcklig erfarenhet och utbildning för sin tillsynsuppgift. Framför allt är det kunskaper i djurhållning och djurskydd som brister, men också den juridiska kompetensen är bristfällig. I och med att mer än hälften av kommunerna ägnar sammanlagt högst en fjärdedels tjänst åt djurskyddstillsyn, måste det enligt utredningens mening i längden vara svårt att i sådana kommuner bevara personalens djurskyddskompetens. Utredningen anser att undersökningen bekräftar riksdagens revisorers uppfattning att många inspektörer inte har tillräcklig kompetens för att kunna bedriva en effektiv djurskyddstillsyn och att även den juridiska kompetensen är bristfällig. Utredningens uppfattning är sammanfattningsvis att en alltför stor andel av kommunernas tillsynspersonal för närvarande inte har tillräcklig kompetens för att kunna fullgöra sina djurskyddsuppgifter på ett tillfredsställande sätt.

3.3.4 Miljö- och hälsoskyddsinspektörernas utbildning

Enligt avsnitt 3.3.2 utövar miljö- och hälsoskyddsinspektörer djurskyddstillsyn i ungefär hälften av kommunerna. Innehållet i inspektörernas utbildning är därför betydelsefull för djurskyddstillsynen.

Djurskydd och djurhållning har ingått i den treåriga grundutbildningen i miljö- och hälsoskydd vid Umeå universitet sedan utbildningen startade vårterminen 1977. Grundutbildningen har sedan dess genomgått ett flertal större eller mindre förändringar. Utbildningen i djurskydd och djurhållning, som har omfattat 1,5 poäng, har genomförts på ett likartat sätt från starten 1977 till och med vårterminen 1993 och har under den aktuella tiden ingått i kursen Livsmedelshygien och djurskydd (9 poäng). Dessutom har sammanlagt 1,5 poäng djurskydd och djurhållning avhandlats inom kurserna Mark, vatten och avlopp (9 poäng) och Miljöpåverkande industrier (9 poäng). Utbildningen har således innehållit sammanlagt 3 poäng djurskydd och djurhållning. (En poäng motsvarar en veckas studier.)

Miljö- och hälsoskyddslinjen har förändrats genomgripande under 1990-talet. Ämnet jordbruk med djurskydd och djurhållning samlades höstterminen 1993 för första gången till en 3-poängskurs inom delkursen Verksamhetsinriktat miljö- och hälsoskydd. Denna 3-poängskurs överfördes i oförändrat skick från miljö- och hälsoskyddslinjen till det treåriga utbildningsprogrammet i miljö- och hälsoskydd, som påbörjades hösten 1993.

Från och med höstterminen 1994 har miljö- och hälsoskyddsprogrammet utökats till ett fyraårigt utbildningsprogram. Det fyraåriga programmets två sista år håller nu på att planeras. Utbildningen i djurskydd och djurhållning är avsedd att ske under programmets tredje år. Enligt Umeå universitet är det möjligt att utbildningen i djurskydd och djurhållning kommer att förstärkas så att den totalt kommer att omfatta 5 poäng. En annan förändring är att det i slutet av det andra året kommer att införas en ny kurs i

Tillsynsmetodik (5 poäng), som skall ge grundläggande kunskaper och färdigheter i ärendehantering, tillsyn och kontroll.

Omkring 25 studerande har behandlat djurskydd och djurhållning i sina examensarbeten på 10 poäng inom de treåriga utbildningsalternativen. Examensarbetet kommer att omfatta 20 poäng inom det 4-åriga utbildningsprogrammet.

I andra delar av utbildningen på Miljö- och hälsoskyddslinjen än de nu nämnda finns kursinslag, t.ex. i miljömätningsteknik och ventilationsteknik, som kan vara av visst värde för djurskyddstillsynen.

Sveriges lantbruksuniversitet ansvarar sedan 1991 för kurser i djurskydd för tillsynspersonal hos kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. Kurserna är förlagda till Skara och administreras av Umeå universitet. Utbildningen omfattar för närvarande grundläggande djurskyddsutbildning om lantbrukets djur (5 poäng) och om sällskapsdjur (5 poäng). Den omfattar vidare fördjupningskurser för djurslagen idisslare (2 poäng), häst (2 poäng), fjäderfä (2 poäng) och svin (2 poäng) samt en kurs i handläggning av djurskydd (2 poäng). Utbildningen utgår ifrån att tillsynsarbetet skall ha sin tyngdpunkt i informations- och rådgivningsarbete och till sin inriktning vara förebyggande.

3.3.5 Överväganden och beskrivning av förbättringar som kan göras

Som framgått av avsnitt 3.3.3 anser utredningen att en alltför stor andel av kommunernas tillsynspersonal för närvarande inte har tillräcklig kompetens för att kunna fullgöra sina djurskyddsuppgifter på ett tillfredsställande sätt. Framför allt är det kunskaperna i djurhållning och djurskydd som brister, men också de juridiska kunskaperna är bristfälliga. För att djurskyddstillsynen i framtiden skall kunna uppfattas som trovärdig av såväl uppfödare av djur som samhället i övrigt måste den enligt utredningens mening grundas på kunnande, objektivitet och realism. Den framtida tillsynspersonalens

kunskaper i djurhållning, djurskydd och juridik måste därför bli bättre än den nuvarande personalens. För att tillsynspersonalen skall kunna behålla, och även utveckla, denna kompetens krävs i princip att den arbetar på heltid med djurskyddstillsyn. Djurskyddstillsynen bör således inte vara en andrahandsuppgift för personal som huvudsakligen har andra arbetsuppgifter.

Den framtida utbildningen bör enligt utredningens mening mer än nu inriktas på att ge personalen kunskap om och erfarenhet av de djurslag och djurhållningsformer som är vanligast förekommande i landet. Att det gäller ett stort antal skilda djurslag och djurhållningsformer framgår av avsnitt 2.1 Utredningen ser det som väsentligt att tillsynspersonalen förutom praktisk erfarenhet av djurhållning också har goda teoretiska kunskaper om djur för att bättre kunna förstå och lösa de problem de ställs inför vid djurskyddstillsynen. För att personalen skall kunna fullgöra sin tillsynsuppgift på ett fullgott sätt krävs dessutom att den har kunskap bl.a. om djurskyddslagstiftningen och hur tillsynsverksamheten bör utföras såväl administrativt som vid inspektioner på fältet. En sådan djurskyddskompetens bör enligt utredningens mening kunna uppnås om tillsynspersonalen har dels en lämplig grundutbildning, dels en djurskyddsutbildning som påbyggnad på grundutbildningen. Båda utbildningarna bör vara på högskolenivå.

Vilka grundutbildningar kan då vara lämpliga? Enligt utredningens uppfattning har djurskyddstillsynen en alltför underordnad roll i den nuvarande fyraåriga miljö- och hälsoskyddsutbildningen, även när den kompletterats med enstaka, djurslagsvisa påbyggnadskurser av det slag som redovisats i avsnitt 3.3.4 Utredningen bedömer därför att denna utbildning skulle bli alltför lång, om utbildningen skulle utökas så mycket att den skulle ge tillräckligt kvalificerade kunskaper i djurhållning och djurskydd.

Lämpliga grundutbildningar för djurskyddsutbildningen är enligt utredningens mening Sveriges lantbruksuniversitetets

- lantmästarutbildning
- hippologutbildning
- djursjukvårdarutbildning.

De två förstnämnda utbildningarna är tvååriga, medan djursjukvårdarutbildningen är ettårig. Samtliga utbildningar har som behörighetskrav bl.a. en längre yrkesinriktad praktik, som utredningen bedömer kan tillgodose grundbehovet av kunskap om och praktisk erfarenhet av djurhållning beträffande lantbrukets djur, sällskapsdjur (inklusive s.k. zoobutiksdjur) och hästar. Den som har hippologutbildning eller djursjukvårdarutbildning som grundutbildning behöver troligen komplettera utbildningen med viss praktisk erfarenhet av lantbrukets djur och zoobutiksdjur.

Djurskyddsutbildningen bör även vara öppen för den som har en mer kvalificerad utbildning med inriktning på kunskap om djur, såsom veterinärutbildning, husdjursagronomutbildning och zoologutbildning. Naturbruksutbildning på gymnasienivå kan enligt utredningens uppfattning i och för sig vara en lämplig bakgrund för djurskyddsutbildningen. För att motsvara de tre nämnda grundutbildningarna på det teoretiska planet bör naturbruksutbildningen dock kompletteras med relevant utbildning på högskolenivå.

För att djurskyddsutbildningen skall kunna få ett tillräckligt omfattande innehåll bedömer utredningen att utbildningen bör omfatta 20 poäng, dvs. en termins studier. Förslagsvis bör Sveriges lantbruksuniversitet kunna ansvara för utbildningen, som för övrigt bör kunna ersätta den nuvarande djurslagsvisa utbildningen på sammanlagt högst 20 poäng som bedrivs i Skara (se avsnitt 3.3.4). Ett belopp som motsvarar de 600 000 kronor som under senare år årligen anvisats via Statens jordbruksverk till djurskyddsutbildningen vid lantbruksuniversitetet – för de myndigheter som ansvarar för djurskyddstillsynen – bör enligt utredningens uppfattning i fortsättningen i stället kunna anslås till den nu beskrivna djurskyddsutbildningen.

Kursinnehållet i djurskyddsutbildningen bör förslagsvis bestå av bl.a. följande ämnesområden:

- djurslag och djurhållning. (Kursavsnittet bör ha tyngdpunkten förlagd på lantbrukets djur, sällskapsdjur och hästar samt vanliga djur som förekommer i s.k. zoobutiker, men även mer ovanliga djurslag bör behandlas övergripande.)
- etologi
- smittskydd
- miljöskydd, som har betydelse för djurhälsan
- rättsmedicin
- psykologi
- djurskyddslagstiftning
- förvaltningsrätt
- djurskyddstillsyn och tillsynsmyndigheter. (Kursavsnittet bör bl.a. handla om tillsynsметодик och hur tillsynen i övrigt bör bedrivas praktiskt och administrativt. I avsnittet bör även domstolarnas arbetssätt och tillsynsmyndigheternas rättsliga agerande tas upp. Tillsynsmyndigheterna och deras inbördes samarbete bör också behandlas.)

Det är inte sannolikt att en och samma djurskyddsinspektör kan ha sådan kunskap och erfarenhet att denne på ett fullgott sätt kan utöva tillsyn över samtliga djurslag och djurhållningsformer. Därför anser utredningen det önskvärt att en del av tillsynspersonalen har särskild, praktisk erfarenhet inom vissa områden. Sådan erfarenhet behövs enligt utredningens mening för att utöva tillsyn över

- fjäderfä
- renar
- försöksdjur
- tävlingsdjur
- djurparksdjur
- hägnat vilt
- pälsdjur
- djur på slakterier
- djurtransporter.

Den särskilda erfarenheten kan ha förvärvats eller kan förvärvas genom yrkeslivserfarenhet inom det aktuella området eller genom praktik hos en erfaren inspektör inom området.

För att det kompetenskrav som nu beskrivits skall få genomslag hos tillsynsmyndigheterna anser utredningen att utbildningskravet bör föras in i djurskyddslagen. En ny 24 a § djurskyddslagen skulle kunna ges följande lydelse:

"Den personal som vid kommuner och länsstyrelser utövar djurskyddstillsyn skall ha en 20-poängs högskoleutbildning i djurskydd."

Den som har kvalificerad praktisk erfarenhet av djurskyddstillsyn bör dock i ett övergångsskede kunna beviljas dispens från utbildningskravet. Det kan ske genom att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket får meddela de föreskrifter om undantag som övergångsvis kan behövas.

Utöver terminsutbildningen på 20 poäng i djurskydd bedömer utredningen att det kan finnas behov av kortare fortbildningskurser för inspektörer och veterinärer samt vidareutbildningskurser i djurskydd för exempelvis poliser (se avsnitt 9.2.3). Sådana kortare utbildningar bör enligt utredningens mening kunna bedrivas som uppdragsutbildning vid lantbruksuniversitetet under det halvår som 20-poängskursen inte pågår.

3.4 Kommunal samverkan om djurskyddstillsyn

3.4.1 Behov av kommunal samverkan

Riksdagens revisorer framhåller i rapporten Tillsyn av djurskydd att de intervjuer som de låtit utföra tydligt visar att kompetens och erfarenhet är förutsättningar för en god tillsyn av djurskydd. Inspektörer som endast kan avsätta en fjärdedel eller mindre av sin

årsarbetstid för djurskyddstillsyn har enligt revisorerna svårt att upprätthålla tillräcklig kompetens för att bedriva en effektiv tillsyn. Flera kommuner har löst detta problem genom samverkan där man utnyttjar gemensam djurskyddsexpertis (s. 9). Enligt revisorerna har de kommuner som intervjuats och som samverkar om en gemensam djurskyddsinspektör, som uteslutande arbetar med djurskyddsfrågor, framhållit att det inte hade varit möjligt att avsätta egen personal med motsvarande kompetens för att på delar av den totala arbetstiden arbeta med djurskyddstillsyn i den egna kommunen. Revisorerna har vidare anfört följande (s. 24 f.):

"Det kan ifrågasättas om kommuner som har inspektörer som delar sin tid mellan flera olika tillsynsområden och där djurskyddstillsynen, inklusive miljötillsyn och tillsyn av kemiska produkter vid företag med djurhållning, uppgår till en mindre eller liten del av årsarbetstiden kan uppfylla lagens krav på en fullgod tillsyn av djurskyddet. Skall djurskyddstillsynen kunna fylla de krav som bl.a. jordbruksutskottet (1992/93:JoU1) ställt på en rationell handläggning och verkställighet av de individuella djurskyddsärendena samtidigt som likställighet och enhetlighet i rättstillämpningen främjas, krävs som regel samverkan mellan kommuner".

Revisorerna framhåller således att det av kompetensskäl finns anledning till kommunal samverkan. Utöver kompetensskäl anförs också indirekt ekonomiska skäl för kommunal samverkan i revisorernas rapport. Det ekonomiska motivet för kommunal samverkan tas även upp i betänkandet *Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning* (Ds 1995:13). Där sägs att många kommuner ser stora ekonomiska svårigheter att kunna täcka alla specialområden med egen expertis och att detta särskilt gäller för specialområden där ärendefrekvensen är låg eller mycket låg. I betänkandet framhålls att det mest rationella alternativet många gånger torde vara att nyttja befintlig kunskap hos t.ex. grannkommunen. Djurskyddstillsynen är enligt betänkandet ett

sådant sakområde där det framkommit önskemål om samverkan (s. 65 ff.).

Jordbruksutskottet har vid flera tillfällen framhållit (1992/93: JoU1 s.13) att kommunerna även fortsättningsvis bör pröva att i ökad utsträckning lösa djurskyddstillsynen genom mellankommunal samverkan. Behovet av kommunal samverkan om djurskyddstillsynen har vidare betonats av flera utredningar, bl.a. i Jordbruksverkets rapporter Tillsyn enligt djurskyddslagen 1991 och Djurskyddstillsyn 1994.

Av svaren på den enkät som gjorts av utredningen hos kommunernas tillsynspersonal framgår att djurskyddstillsynen omfattar högst en fjärdedels tjänst i drygt 55 procent av kommunerna och sammanlagt högst en halv tjänst i drygt 85 procent av kommunerna.

Enligt enkätundersökningen samverkar nästan hälften av kommunerna på något sätt med andra kommuner i djurskyddstillsynen. Samverkan sker framför allt genom att tillsynspersonal i andra kommuner rådfrågas i särskilda fall. Vidare framgår att nästan en tiondel av kommunerna antingen hyr in eller hyr ut tillsynspersonal av eller till varandra. Ungefär hälften av de kommuner som inte samverkar med andra anser att det finns behov av kommunal samverkan, medan lika många anser att det inte finns något sådant behov.

Utredningen delar riksdagens revisorers uppfattning om att inspektörer som avsätter en fjärdedel eller mindre av sin årsarbetstid för djurskyddstillsyn i längden måste få svårt att upprätthålla sin djurskyddskompetens och därmed också möjligheten att utöva en fullgod tillsyn av djurskyddet. Det finns därför enligt utredningens mening av kompetensskäl behov av att genom kommunal samverkan anlita gemensamma inspektörer för djurskyddstillsyn i flera kommuner. Det har vidare framgått att djurskyddsärendena i många kommuner tillhör ett litet specialområde där det av ekonomiska skäl är svårt att upprätthålla en god djurskyddstillsyn. Utredningens uppfattning är därför att det inte bara av kompetensskäl utan även av ekonomiska skäl finns anledning för kommunerna att samverka om djurskyddstillsynen över kommungränserna.

3.4.2 Rättsliga hinder mot kommunal samverkan

Ett rättsligt hinder mot kommunal samverkan är den s.k. lokaliseringsprincipen, som är reglerad i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Principen innebär att den verksamhet som en kommun bedriver skall vara av allmänt intresse och ha anknytning till det egna geografiska området eller till de egna medlemmarna. Av lokaliseringsprincipen följer vidare att en kommun inte får ha hand om sådana angelägenheter som det ankommer enbart på staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan att sköta. Lokaliseringsprincipen innebär därför ett hinder för kommunernas möjligheter att i uppdragsform erbjuda t.ex. djurskyddstjänster åt varandra.

I djurskyddstillsynen ingår ofta myndighetsutövning. Det sker t.ex. när kommunerna meddelar förelägganden eller förbud eller när de fattar beslut om omhändertagande av djur. Av det tidigare nämnda betänkandet *Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning* framgår att det krävs lagstöd för att kommuner skall kunna samverka om myndighetsutövning, t.ex. genom att anlita en expert från en annan kommun för att utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Även detta förhållande utgör ett rättsligt hinder mot samverkan om djurskyddstillsyn. Enligt betänkandet förekommer det emellertid redan i dag att kommuner samverkar på ett sätt som ur rättslig synvinkel är tveksamt, nämligen genom att de hyr ut djurskyddspersonal till andra kommuner. Sådan personal kan enligt betänkandet inte ägna sig åt verksamhet som innefattar myndighetsutövning och kan inte heller fatta sådana beslut på delegation (s. 69). Denna utredning bekräftar uppgiften att kommuner hyr ut inspektörer åt varandra (se avsnitt 3.4.1). Detta rättsliga hinder har tidigare uppmärksammats bl.a. av Svenska Kommunförbundet och av Jordbruksverkets arbetsgrupp i rapporten *Djurskyddstillsyn 1994*. Även riksdagens revisorer har behandlat problemet i sin rapport.

Av det tidigare nämnda betänkandet framgår att det inom vissa kommunala verksamhetsområden, t.ex. inom räddningstjänsten, redan i dag finns lagstöd som ger kommunerna relativt stora

möjligheter dels att sälja tjänster till varandra, dels att delegera beslutanderätt till personer utanför kommunen (s. 71). Lagstödets beträffande räddningstjänsten finns i 9 och 11 §§ räddningstjänstlagen (1986:300).

I betänkandet om kommunal uppdragsverksamhet lämnas ett generellt förslag på hur det rättsliga hindret mot kommunal samverkan om myndighetsutövning kan undanröjas, nämligen genom en ändring i kommunallagen (1991:900). I betänkandet motiveras förslaget enligt följande (s. 75 ff.):

"En utgångspunkt för vårt förslag har varit att finna en modell som bygger på att varje enskild kommun ... behåller det politiska och rättsliga ansvaret för den verksamhet de enligt lag har att sköta även om de anlitar en person som är anställd i en annan kommun ... Det handlar således inte om att flytta över det lagstadgade ansvaret från t.ex. en kommun till en annan. Syftet är i stället att anställda i andra kommuner vid behov skall kunna handlägga vissa ärenden eller ärendetyper och fatta de nödvändiga besluten i den delegerande kommunens namn.

Vi har inte bedömt att det skulle finnas något särskilt behov av att kunna delegera till andra personer utanför kommunen ... än kommunalt anställda. En kommunalt anställd person har god kännedom inte bara om de specialbestämmelser som gäller för det område som vederbörande arbetar inom utan har också kunskap om de regler som gäller för kommunal verksamhet i övrigt."

I betänkandet föreslås att 6 kap. 33 § kommunallagen skall få ett nytt andra stycke (kursiv text). Paragrafen skulle då ges följande lydelse:

"En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp ärenden, dock inte i de fall som avses i 34 §.

En nämnd får, på samma villkor som i första stycket och efter överenskommelse med annan kommun eller ett annat landsting uppdra åt en anställd i den kommunen eller i det landstinget att fatta beslut på nämndens vägnar. Om begränsningar i rätten att delegera vissa ärenden på vissa områden finns särskilda föreskrifter."

3.4.3 Överväganden och beskrivning av förbättringar som kan göras

Enligt utredningens uppfattning löser det förslag som lämnas i betänkandet Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning enbart en del av problemet med kommunal samverkan, nämligen den del som gäller delegering av beslutanderätt åt en anställd i en annan kommun. Det som återstår att lösa är problemet med lokaliseringsprincipen, dvs. att en kommun inte får åta sig uppdrag för en annan kommuns räkning. Det problemet kan lösas genom att djurskyddslagen utökas med en ny paragraf som innebär att en kommun ges möjlighet att genom avtal med annan kommun ombesörja djurskyddsuppdrag åt denna (jfr räddningstjänstlagen). Utredningen anser det emellertid lämpligare att båda problemen löses genom ändringar i djurskyddslagen. Det kan ske genom att en ny 24 b § av följande lydelse införs i djurskyddslagen:

"En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att uppgifter som ankommer på kommunen enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen helt eller delvis skall ombesörjas av den andra kommunen.

Den nämnd i kommunen som ansvarar för djurskyddstillsynen får, efter överenskommelse med annan kommun, uppdra åt en anställd i den kommunen att fatta beslut på nämndens vägnar, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900)."

För att underlätta samverkan mellan kommunerna kan det enligt utredningens mening vara lämpligt att en tjänst inrättas för att bl.a. samordna tillsynspersonalens verksamhet. En uppgift för en sådan tjänst skulle kunna vara att upprätta och hålla förteckningar över inspektörerna aktuella. Av förteckningarna bör framgå om och i så fall vilken särskild erfarenhet av viss djurhållning som inspektörerna har. En sådan tjänst skulle enligt utredningens mening kunna inrättas exempelvis vid Svenska Kommunförbundet.

3.5 Samarbete mellan kommuner och veterinärer

3.5.1 Distriktsveterinärer

Distriktsveterinärerna är anställda av Statens jordbruksverk och ingår i den statliga distriktsveterinärorganisationen. Denna befinner sig i ett uppbyggnadsskede efter en omorganisation 1995 och omfattar för närvarande omkring 250 distriktsveterinärer. En del av dem är redan placerade på distriktsveterinärstationer. Övriga distriktsveterinärer kommer efter hand att placeras på sådana stationer, så att de blir förhållandevis jämnt spridda över hela landet. En s.k. stationsansvarig distriktsveterinär har det lokala personal- och ekonomiansvaret för verksamheten vid stationen. För de förrättningar som distriktsveterinärerna utför tar Jordbruksverket ut avgifter enligt en taxa som verket fastställt.

Enligt arbetsordningen för distriktsveterinärer är en distriktsveterinär skyldig att behandla djur inom animalieproduktionen och hästar som används i jordbruket och skogsbruket. Om det finns djurskyddsskäl, är en distriktsveterinär även i andra fall skyldig att behandla sällskapsdjur samt sport- och tävlingsdjur. Den stationsansvariga veterinären skall samordna den verksamhet på stationen som avser djurens hälso- och sjukvård, djurskydd och smittskydd med motsvarande verksamheter hos andra berörda myndigheter och organisationer.

Länsstyrelserna svarar, som tidigare sagts, för distriktsveterinärorganisationen i respektive län. Enligt Statens jordbruksverk innebär detta följande. Länsstyrelserna har genom länsveterinärerna en samordnande och veterinärmedicinskt vägledande funktion för länets distriktsveterinärer. Länsstyrelserna skall – i de fall detta ännu inte är gjort – tillsätta s.k. regionala samverkansgrupper under ledning av länsveterinärerna med representanter för bl.a. distriktsveterinärstationerna, jordbruksnäringen och kommunerna. Samverkansgruppernas huvudsakliga uppgifter är att undersöka vilket behov som finns av veterinära tjänster inom länen, att planera den veterinära hälso- och sjukvårdsverksamheten inom länen och att skapa rationella samverkansformer framför allt mellan distriktsveterinärorganisationen, den organiserade djurhälsovården och kommunerna. Länsstyrelserna har vidare till uppgift att genom s.k. samordningskonferenser tillgodose distriktsveterinärernas informations- och utbildningsbehov. Länsstyrelserna kan vidare vid behov omdisponera distriktsveterinärer mellan länets stationer, framför allt för att samordna åtgärder mot smittsamma djursjukdomar.

På central nivå har Statens jordbruksverk för avsikt att tillsätta en central samverkansgrupp med representanter för bl.a. Jordbruksverket, länsstyrelser, Svenska Kommunförbundet och näringens djurhälsoorganisationer för att främja en organiserad och effektivare samverkan mellan distriktsveterinärorganisationen och berörda myndigheter och organisationer.

Enligt enkätundersökningen hos kommunernas tillsynspersonal samarbetar kommunerna emellanåt med veterinärer i enskilda djurskyddsärenden, t.ex. i samband med tillsyn på grund av anmälan eller när djurhållningen är komplicerad. Förhållandevis ofta är det distriktsveterinärer som deltar i det samarbetet. Det är däremot inte vanligt att distriktsveterinärer deltar i kommunernas verksamhetsplanering av djurskyddstillsynen.

I de enskilda tillsynsärendena kan distriktsveterinärerna t.ex. delta i inspektioner av djurbesättningar och i samband därmed göra veterinärmedicinska bedömningar av olika slag. Det kan röra sig om en bedömning av ett enskilt djurs hälsotillstånd eller om

djurhållningen i en besättning är godtagbar från djurskyddssynpunkt. Förhållandevis vanligt är också att distriktsveterinärerna lämnar råd om vad som bör göras för att förbättra den inspekterade djurhållningen eller att de utfärdar veterinärintyg för olika ändamål.

Skyldighet att anmäla brister i djurskyddet

Utöver det beskrivna samarbetet har distriktsveterinärerna enligt 9 § förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion en skyldighet att i vissa fall medverka i djurskyddstillsynen. Enligt denna paragraf är distriktsveterinärerna skyldiga att se till att föreskrifter om hälso- och sjukvården bland husdjuren och djurskyddet efterlevs. De skall dessutom företa besiktningar eller inspektioner i detta syfte efter förordnande av Jordbruksverket eller länsstyrelsen. Om distriktsveterinärerna finner anledning att anmärka på något förhållande som angår den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet och sker inte rättelse, skall veterinärerna anmäla detta till nämnden och länsstyrelsen samt till Jordbruksverket och Livsmedelsverket, om frågan berör myndighetens verksamhetsområde.

Enligt vad utredningen erfarit är det endast i begränsad utsträckning som distriktsveterinärerna hittills anmält eftersatt djurhållning till kommunerna.

Mjölkdirektivet

Genom Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen gäller numera direktiv 92/46/EEG av den 16 juni 1992 om fastställande av hygienregler för produktion och utsläppande på marknaden av rå mjölk, värmebehandlad mjölk och mjölkbaserade produkter. En del av detta direktiv, det s.k. mjölkdirektivet, har införlivats i svensk rätt genom Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1994:33) om hygien och hälsa vid produktion av mjölk.

För att mjölk avsedd för humankonsumtion skall få levereras från en mjölkproduktionsanläggning skall de hygien- och hälsokrav som anges i Jordbruksverkets föreskrifter vara uppfyllda. Med mjölkproduktionsanläggning menas en anläggning i vilken mjölkproducerande kor, får eller getter hålls och från vilken mjölk levereras. Av Jordbruksverkets föreskrifter framgår att en sådan anläggning skall genomgå regelbunden tillsyn, minst en gång vartannat år, av veterinär inom den statliga distriktsveterinärorganisationen. Distriktsveterinärernas tillsyn utförs i enlighet med ett inspektionsformulär som Jordbruksverket upprättat. Om det inte finns något att anmärka på behåller mjölkleverantören och veterinären var sin kopia av formuläret. Kopior av sådana formulär förmedlas sedan kvartalsvis av veterinären till Jordbruksverket via länsstyrelsen. Om veterinären har anmärkningar att göra och rättelse inte sker inom viss tid, skall veterinären anmäla detta till Jordbruksverket via länsstyrelsen. En kopia av anmälan skall också skickas till den kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Distriktsveterinärerna håller för närvarande på att genomföra den första tillsynsombgången av mjölkproduktionsanläggningarna. Det första tillsynsbesöket skall vara genomfört senast den 30 juni 1996.

3.5.2 Besiktningsveterinärer

En redogörelse för besiktningsveterinärernas anställningsförhållanden och uppgifter lämnas i avsnitt 3.6.

3.5.3 Andra veterinärer

Inom djursjukvården och djurhälsovården arbetar inte enbart de redan nämnda veterinärerna utan också andra veterinärkategorier som kan få en god inblick i djurhållningen i samband med att de behandlar djur eller utför besättningsutredningar.

Som exempel på sådana andra veterinärkategorier som i första hand kommer i kontakt med lantbrukets djur kan nämnas veterinärer inom den organiserade djurhälsokontrollen. Hälsokontrollen sker med stöd av lagen (1980:370) om organiserad hälsokontroll av husdjur. Jordbruksverket får enligt förordningen (1980:372) om sådan hälsokontroll ge organisationer på jordbruksnäringsens område eller andra sammanslutningar rätt att anordna organiserad hälsokontroll. Den organiserade hälsokontrollen, som har till ändamål att motverka eller förebygga sjukdomar hos husdjur, bedrivs genom besättningsutredningar, undersökningar av djurens miljö samt genomgångar av djurmaterial, utfodring, skötsel och slaktskadestatistik. Med utgångspunkt från gjorda observationer lämnas råd och förslag till lämpliga åtgärdsprogram. Hälsokontrollen skall samarbeta med besättningsveterinären. Ansvarig för verksamheten är en hälsokontrollenhet som leds av en veterinär.

Svensk Husdjurskötsel ek.för. (SHS) är huvudman för hälsokontrollen av mjölkkor samt leukoskontrollprogrammet för nötkreatur. På det regionala planet arbetar SHS med tolv självständiga husdjursföreningar. SHS utför även, genom husdjursföreningarna, annan förebyggande djurhälsovård än sådan som omfattas av den organiserade hälsokontrollen, t.ex. juverhälsovård, hälsovård avseende bovin virusdiarré (BDV), ringorm, fertilitetsfrågor samt klövvård.

Slakteriförbundet är huvudman för hälsokontroller av svin, får och köttproducerande nötkreatur samt för kontroll- och bekämpningsprogram avseende Aujeszky's sjukdom på svin, tuberkulos hos hägnad hjort och Maedi-visna hos får. Inom Slakteriförbundet är det Svenska Djurhälsovården som bedriver hälsokontrollerna och bekämpningsprogrammen (se avsnitt 3.7.3).

Fiskhälsan FH AB är huvudman för hälsokontrollen avseende odlad fisk och odlade kräftor och har till uppgift att bedriva fisk- och kräfthälsovård.

Andra veterinärkategorier som bör kunna ha en uppfattning om huruvida djurhållningen är godtagbar eller ej är privatpraktiserande veterinärer och veterinärer anställda på djurkliniker och djursjukhus.

Enligt den enkätundersökning som utredningen gjort samverkar kommunerna i regel "sällan" eller "aldrig" med andra veterinärer än distriktsveterinärer och länsveterinärer.

3.5.4 Hur samarbetet mellan kommuner och veterinärer bör ske enligt "Djurskyddstillsyn 1994"

I "Djurskyddstillsyn 1994" anför Jordbruksverkets arbetsgrupp följande om hur samarbetet mellan kommuner och veterinärer bör ske (s. 15 f.):

"Samverkan mellan kommunen och lokalt verksamma veterinärer bör utökas. Främst gäller detta samarbetet mellan kommun och distriktsveterinärer. Distriktsveterinärens sakkunskaper bör tas till vara redan i den årliga kommunala verksamhetsplaneringen. Enligt allmänna veterinärinstruktionen är distriktsveterinären skyldig att se till att föreskrifter rörande djurskyddet efterlevs. Distriktsveterinärerna har en riks- och dygnstäckande verksamhet, varför ett samarbete mellan kommunal tillsynsmyndighet och distriktsveterinär är av stort värde.

Distriktsveterinären kan anlitas av kommunen antingen som expert i ett enstaka fall eller för tillsynsarbete. I den senare funktionen har dock den anlitate veterinären inga myndighetsfunktioner utan utför endast inspektioner. Vid tillsynsbesök kan den anlitate veterinären lämna information och ge rådgivning. Veterinären lämnar sedan sitt utlåtande till kommunen som vid behov gör uppföljande besök.

Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:33) om hygien och hälsa vid produktion av mjölk (K15) innebär att distriktsveterinären skall utöva tillsyn hos alla mjölkproducenter minst en gång vart annat år. Kommunen får del av de protokoll som upprättas vid dessa besök vilket bör underlätta i kommunens prioriteringsarbete samt främja samarbetet mellan kommun och distriktsveterinär.

Kommunens tillsynspersonal och distriktsveterinären bör regelbundet utbyta erfarenheter om djurhållningen i kommunen och diskutera prioritering av verksamhetens inriktning. Genom det ömsesidiga utbytet av djurskyddserfarenheter sker inte minst en värdefull aktivering av djurskyddstänkande hos inblandade parter.

Djurskyddsinspektören bör också meddela distriktsveterinären de skriftliga råd och anvisningar som meddelats efter tillsynsbesök. Denne kan då bidra till uppföljningen.

Vid upptäckt av tveksam djurhållning i samband med rutinmässig tillsyn bör distriktsveterinären kontaktas för att höra om denne i samband med sjukbesök föreslagit förbättringar. Det är viktigt att budskapen är någorlunda samstämmiga. Distriktsveterinären bör ta motsvarande kontakt då denne i samband med sjukbesök upptäcker tveksam djurhållning. Vid brister avseende djurskyddet skall distriktsveterinären handla i enlighet med veterinärinstruktionen.

När anmälan om vanvård eller misskötsel av djur kommer till nämnden bör distriktsveterinär eller aktuell besättningsveterinär kontaktas. Veterinärens erfarenhet av den aktuella djurhållningen kan vara till god vägledning vid handläggning av ärendet. Djurskyddsinspektören bör anlita veterinärmedicinsk expertis för bedömning och utlåtande... Arbetsgruppen anser att det är en fördel om distriktsveterinären deltar i nämndens sammanträden då djurskyddsärenden av särskild vikt behandlas.

Även samverkan med djurhälsoveterinären kan underlätta prioritering av tillsynsarbetet. Bland annat kan information om besättningar anslutna till djurhälsovården erhållas."

3.5.5 Överväganden och beskrivning av förbättringar som kan göras

Enligt utredningens mening är det uppenbart att många kommuner inte har tillräcklig kunskap om djurhållningen inom sina kommun-

gränser. Djurskyddstillsynen kan därmed inte heller bli rationell och effektiv. Det är därför angeläget att kommunerna utnyttjar de möjligheter som finns att på ett sakligt sätt öka sin insyn i djurhållningen, t.ex. genom att utöka kontakterna med distriktsveterinärer och andra veterinärer som har kunskap om djurhållningen. Utredningen delar därför Jordbruksverkets arbetsgrupps uppfattning om att behovet av samarbete mellan kommuner och distriktsveterinärer – och även andra veterinärer – är stort beträffande djurskyddstillsynen. Arbetsgruppens förslag på hur samarbetet mellan kommuner och veterinärer bör bedrivas instämmer utredningen helt i (se avsnitt 3.5.4). Utredningen vill emellertid för sin del särskilt framhålla distriktsveterinärernas roll i kommunernas verksamhetsplanering av djurskyddstillsynen. Enligt utredningens mening är det väsentligt att distriktsveterinärerna i framtiden deltar i överläggningar inför verksamhetsplaneringen i en helt annan utsträckning än för närvarande. Kommunerna skulle därigenom få värdefull information om vilka djurskyddsinsatser som de bör prioritera samtidigt som tillsynspersonal och distriktsveterinärer skulle kunna knyta personliga kontakter som är betydelsefulla för det fortsatta djurskyddssamarbetet.

Utöver de förslag arbetsgruppen lämnat vill utredningen särskilt betona den centrala roll som länsveterinärerna har för samarbetet mellan kommuner och veterinärer, inte minst genom de regionala samverkansgrupper och de samordningskonferenser för distriktsveterinärer som berörts i avsnitt 3.5.1. Det är således betydelsefullt att länsveterinärerna tar initiativ till att dessa sammankomster genomförs regelbundet och att resultatet av dem vid behov följs upp. Samarbetet kan vidare förbättras genom andra gemensamma djurskyddskonferenser och -kurser för veterinärer, kommuner och länsstyrelser, som utredningen återkommer till i avsnitt 9.1.4. För djurskyddets del är det även väsentligt att Jordbruksverket så snart som möjligt tillsätter den planerade centrala samverkansgruppen.

Av avsnitt 3.5.1 framgår att distriktsveterinärerna enligt 9 § förordningen med allmän veterinärinstruktion är skyldiga att se till att föreskrifter om hälso- och sjukvården bland husdjuren och

djurskyddet efterlevs och att de också är skyldiga att anmäla eftersatt djurhållning till tillsynsmyndigheterna, om rättelse inte sker. Kommunernas insyn i djurhållningen skulle enligt utredningens mening öka om samtliga veterinärer var skyldiga att på motsvarande sätt anmäla eftersatt djurhållning till tillsynsmyndigheterna. Vidare skulle det psykologiska motståndet mot att göra en anmälan troligen minska hos veterinärerna, om de för djurägarna kunde motivera sin anmälan med att de enligt veterinärinstruktionen är skyldiga att anmäla eftersatt djurhållning. Den osäkerhet som för närvarande finns om huruvida sekretesslagstiftningen hindrar vissa veterinärkategorier att anmäla eftersatt djurhållning skulle undanröjas om samtliga veterinärer var anmälningsskyldiga. Ytterligare ett skäl för att införa anmälningsskyldighet för samtliga veterinärer är att den som har eftersatt djurhållning annars kan anlita andra veterinärer för att undgå risken att bli anmäld till tillsynsmyndigheterna. Av det sagda följer att utredningen anser att en anmälningsskyldighet bör införas för *samtliga* veterinärer. Utredningen är medveten om att det finns risk för att veterinärer låter bli att anmäla eftersatt djurhållning för att inte förlora uppdragsgivare. En veterinär som inte fullgör sin anmälningsskyldighet riskerar emellertid att få sin underlåtenhet prövad som disciplinärende av Veterinära ansvarsnämnden.

Enligt utredningens mening är det betydelsefullt att tillsynsmyndigheterna får information om eftersatt djurhållning så fort som möjligt efter det att den upptäckts. Veterinärerna bör därför göra en anmälan omedelbart, när de upptäcker brister i djurskyddet. De bör således inte som nu vänta med sin anmälan till dess att "rättelse inte skett".

Utredningen anser vidare att djurskyddet skulle förbättras ytterligare om samtliga veterinärer – i likhet med distriktsveterinärerna – skulle vara skyldiga att i sin yrkesutövning se till att djurskyddslagstiftningen efterlevs.

De beskrivna utökade skyldigheterna för samtliga veterinärer att delta i djurskyddsarbetet kan införas genom att 4 § första stycket

förordningen med allmän veterinärinstruktion utökas med en sjätte punkt med följande innehåll:

"En veterinär skall se till att djurskyddslagen (1988:534) och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen efterlevs. Detsamma gäller föreskrifter om djurs hälso- och sjukvård. Om veterinären har anledning att anta att djur inte hålls och sköts i enlighet med djurskyddslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, skall han anmäla detta till den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet och till länsstyrelsen. För besiktningsveterinärer finns särskilda bestämmelser i 12 §."

Om den beskrivna förändringen genomförs bör distriktsveterinärernas anmälningsskyldighet i 9 § allmänna veterinärinstruktionen tas bort, eftersom distriktsveterinärerna i så fall skulle omfattas av den skyldighet som regleras i 4 §.

För att få veterinärkåren mer engagerad i djurskyddsarbetet bör enligt utredningens mening djurskyddsfrågan uppmärksammas mer konkret än för närvarande i veterinära sammanhang, bl.a. i veterinärutbildningen.

3.6 Djurskyddstillsyn på slakterier

3.6.1 Kontrollslakterier

Hur slakt får bedrivas regleras i livsmedelslagen (1971:511), livsmedelsförordningen (1971:807) och i föreskrifter och allmänna råd som meddelats av Statens livsmedelsverk.

Enligt förordningen (1988:857) med instruktion för Statens livsmedelsverk skall Livsmedelsverket utöva tillsyn enligt livsmedelslagen samt leda och samordna livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket är enligt livsmedelsförordningen prövningsmyndighet för godkännande av livsmedelslokaler för slakterier. Det finns omkring 85 kontrollslakterier i landet. Av Livsmedelsverkets kun-

görelse (SLVFS 1994:1) med föreskrifter och allmänna råd om slakt av tamboskap och hägnat vilt framgår att ett antal kontrollslakterier är s.k. småskaliga slakterier. Med småskaligt slakteri avses ett slakteri där det slaktas högst 20 slaktenheter per vecka och högst 1 000 slaktenheter per år. För närvarande finns det knappt 50 småskaliga slakterier.

Slaktenheterna beräknas enligt följande:

- nötkreatur och häst = 1 slaktenhet
- svin = 0,33 slaktenheter
- får och get = 0,15 slaktenheter

Andra kontrollslakterier än småskaliga slakterier kallas i det följande övriga kontrollslakterier.

3.6.2 Besiktningsveterinärorganisationen

Enligt instruktionen för Statens livsmedelsverk är Livsmedelsverket chefsmyndighet för besiktningsveterinärorganisationen. För att garantera saklighet och opartiskhet i besiktningsveterinärernas tjänsteutövning är de anställda av Livsmedelsverket. Sin tjänsteutövning utför de emellertid på slakterierna. Enligt 10 § förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion har besiktningsveterinärerna bl.a. till uppgift att övervaka verksamheten vid kontrollslakterierna, utföra köttbesiktning och se till att gällande föreskrifter följs. Besiktningsveterinärerna skall vidare medverka i den förebyggande djursjukvården (11 a §).

Ett 70-tal fast anställda besiktningsveterinärer tjänstgör på kontrollslakterierna och ett 30-tal timanställda besiktningsveterinärer på småskaliga kontrollslakterier.

3.6.3 Hur djurskyddstillsynen utövas på slakterier

Enligt 3 § Livsmedelsverkets kungörelse (SLVFS 1991:9) med instruktion för besiktningsveterinärorganisationen skall besiktningsveterinären utföra besiktning av djur före slakt, s.k. levand-djursbesiktning. En sådan besiktning görs av livsmedelshygieniska skäl men har också betydelse från djurskyddssynpunkt i och med att veterinären samtidigt kan få en uppfattning om djurens övriga allmänna tillstånd, t.ex. beträffande hull, hygien och sirskador.

Besiktningsveterinärerna har inte ålagts någon skyldighet i lag eller förordning att utöva djurskyddstillsyn på slakterierna. Som framgår nedan har emellertid vissa regler om sådan tillsyn ändå utfärdats.

Utredningen har genomfört en enkätundersökning om djurskyddstillsynen på ett 80-tal kontrollslakterier, varav knappt 50 är småskaliga slakterier. Av undersökningen, som besvaras av besiktningsveterinärer vid ca 50 slakterier, framgår i huvudsak följande.

På småskaliga slakterier utövar besiktningsveterinärerna djurskyddstillsyn "ibland" över djur, transportfordons tillstånd och transportörers hantering av djur, när transporterna anländer till slakterierna och djuren lastas av. Vid övriga kontrollslakterier utövas sådan tillsyn "oftast".

På småskaliga slakterier utövas djurskyddstillsyn normalt en gång per dag eller mindre än så över uppstallning, bedövning och övrig hantering av djur. Normalt utövas sådan tillsyn flera gånger per dag vid övriga kontrollslakterier.

Beträffande frågan vilka åtgärder besiktningsveterinärerna vidtar gentemot djurägare, transportörer eller slakterier, när de upptäcker smärre eller grava brister i deras djurskydd, har sammanfattningsvis följande framkommit. Att den berörde vid sådana brister får en muntlig eller skriftlig tillsägelse, framför allt av besiktningsveterinärer som tjänstgör vid övriga kontrollslakterier, är förhållandevis vanligt. Anmälan till kommun eller länsstyrelse sker i första hand när det är fråga om grava brister i djurägarens skötsel av djur, men

förekommer också när smärre brister upprepats. Anmälningar förekommer även när djurskyddsbristerna är grava vid transporter och på slakterier. I enstaka fall förekommer det också att besiktningsveterinärer vid övriga kontrollslakterier gör polisanmälningar, när bristerna är grava vid transporter och på slakterier.

Många besiktningsveterinärer vid framför allt de övriga kontrollslakterierna har framhållit att djurskyddstillsynen under senare år förändrats till det bättre på slakterierna genom att s.k. djuromsorgsgrupper inrättats.

På frågan om det finns något särskilt problem i besiktningsveterinärernas djurskyddstillsyn som bör uppmärksammas har bl.a. det svaret lämnats att en bestämmelse om rapporteringsplikt för besiktningsveterinärerna från "gamla H 190" borde återinföras så att hanteringsgången vid djurskyddsärenden klart framgår. Enligt den bestämmelsen skulle besiktningsveterinärerna till miljö- och hälsoskyddsnämnden anmäla missförhållanden i djurskyddet som de iakttagit vid besiktning före slakt och som orsakats av omständigheter utanför slakteriets område.

Även om besiktningsveterinärernas ansvar för djurskyddstillsynen på slakterierna inte reglerats i vare sig lag eller förordning saknas det, som tidigare sagts, ändå inte regler om tillsynen. I allmänna råd i Livsmedelsverkets kungörelse (SLVFS 1991:9) med instruktion för besiktningsveterinärorganisationen sägs följande:

"Besiktningsveterinär skall enligt lantbruksstyrelsens kungörelse (LSFS 1981:45) om transport av levande djur och enligt kungörelsen (LSFS 1982:12) om behandling av husdjur i samband med slakt m m utöva tillsyn över djurskydd och hantering av levande djur i samband med transport, vistelse på slakteristall samt i samband med bedövning och avblodning.

Vid besiktningen före slakt skall också sådana omständigheter uppmärksammas som kan tyda på eftersatt vård i den besättning varifrån djuret kommer. -- --"

Av Livsmedelsverkets kungörelse framgår vidare att de allmänna råden inte är bindande för besiktningsveterinärerna utan rekommendationer om hur en föreskrift bör tillämpas.

I "Djurskyddstillsyn 1994" framhåller även Jordbruksverkets arbetsgrupp att besiktningsveterinären har skyldighet att inom slakteriet tillse att hantering, bedövning och avblodning av slaktdjur sker i enlighet med Lantbruksstyrelsens kungörelse (LSFS 1982:12) om behandling av husdjur i samband med slakt m.m. Arbetsgruppen anser att denna skyldighet bör meddelas med stöd av 24 § djurskyddslagen och att besiktningsveterinären bör vara skyldig att till kommunen anmäla brister som han uppmärksammar vid besiktning, om bristerna tyder på eftersatt vård i den besättning som djuret kommer ifrån (s. 17).

I den lokala djurskyddstillsyn som kommunerna utövar ingår även tillsyn över djurskyddet på slakterier. Av enkätundersökningen hos kommunernas tillsynspersonal framgår att kommunerna och besiktningsveterinärerna i regel samarbetar "sällan" eller "aldrig" i tillsynsverksamheten.

I mer än hälften av enkätsvaren från kommunernas tillsynspersonal föreslås att den lokala tillsynen över slakterierna flyttas från kommunerna. Enligt det stora flertalet av dessa enkät svar förordas länsstyrelserna som tillsynsmyndigheter.

Enligt enkätundersökningen hos länsstyrelserna anser fem sjättedelar av dem att det lokala tillsynsansvaret bör flyttas från kommunerna. Fyra sjättedelar av dem föreslår länsstyrelserna som tillsynsmyndigheter.

3.6.4 Överväganden och beskrivning av förbättringar som kan göras

Utredningen ifrågasätter om det, trots Lantbruksstyrelsens och Livsmedelsverkets regler, finns en formell skyldighet för besiktningsveterinärerna att se till att djurskyddslagstiftningen efterlevs på slakterierna. Ifrågasättandet grundar sig på det förhållandet att

Livsmedelsverket saknar bemyndigande att meddela djurskydds-föreskrifter och att Lantbruksstyrelsen saknade bemyndigande att meddela föreskrifter för besiktningsveterinärorganisationen. Inte heller Jordbruksverket, som ersatt Lantbruksstyrelsen, har ett sådant bemyndigande.

Den osäkerhet som verkar finnas om besiktningsveterinärernas roll i djurskyddstillsynen på slakterierna kan enligt utredningens mening förklaras av att den inte är fastlagd i lag eller förordning. Ett sådant klarläggande bör därför göras. Utredningen är emellertid inte beredd att föreslå så långtgående förändringar i besiktningsveterinärernas ansvar för djurskyddstillsynen som Jordbruksverkets arbetsgrupp gör i "Djurskyddstillsyn 1994". Arbetsgruppens förslag innebär – så som utredningen uppfattar det – att besiktningsveterinärerna görs till tillsynsmyndigheter och att de i så fall också ges samma befogenheter som andra tillsynsmyndigheter, bl.a. att meddela förelägganden och förbud enligt 26 § djurskyddslagen. För att handlägga sådana ärenden krävs såväl förvaltningsrättslig erfarenhet som juridisk sakkunskap inom djurskyddsområdet. Enligt utredningens bedömning har besiktningsveterinärerna, som utför sitt dagliga arbete på slakterierna, inte tillräckligt stor erfarenhet av sådan handläggning. Utredningen bedömer att det inte skulle vara förvaltningsmässigt rationellt att göra sådana insatser som skulle behövas för att höja – och därefter bevara – besiktningsveterinärernas kompetens i nämnda avseenden. Den lokala tillsynsmyndigheten bör således även i fortsättningen vara ansvarig för djurskyddstillsynen på slakterierna.

Av avsnitt 3.5.1 framgår att distriktsveterinärerna enligt 9 § förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion är skyldiga att se till att föreskrifter om djurskyddet efterlevs och att de dessutom är skyldiga att anmäla brister i djurskyddet till kommunen, länsstyrelsen och Jordbruksverket, om rättelse inte sker. Enligt utredningens mening skulle det innebära en förbättring för djurskyddet om en liknande skyldighet infördes i veterinärinstruktionen för besiktningsveterinärernas arbete på slakterierna.

Det skulle kunna ske i 12 § allmänna veterinärinstruktionen som i så fall bör ges följande lydelse:

"En besiktningsveterinär skall se till att djurskyddslagen (1988:534) och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen efterlevs inom slakteriområdet och i djurtransporter som ankommer dit.

Om besiktningsveterinären har anledning att inmärka på djurskyddet inom slakteriområdet eller i djurtransporter som ankommer dit, skall veterinären anmäla detta till den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet och till länsstyrelsen, om rättelse inte sker efter tillsägelse.

Om en besiktningsveterinär gör sådana iakttagelser som tyder på att det kan finnas brister i djurskyddet i den besättning ett djur kommer ifrån, skall veterinären skyndsamt anmäla detta till de myndigheter som nämns i andra stycket."

3.7 Egentillsyn

3.7.1 Lantbrukets egentillsyn

Lantbrukets egentillsyn, Miljöhusesynen, är enligt Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) ett frivilligt redskap för lantbrukaren för egenkontroll och samordning av kontrollinsatser på gården beträffande miljö- och djurskydd, det s.k. mjölkdirektivet samt föreningsföretagens leveransvillkor och kvalitetsprogram. Miljöhusesynen har till syfte att upprätthålla ett bra djurskydd, få till stånd ett fungerande miljö- och djuromsorgsarbete på gården och medverka till en hög kvalitet på slutprodukten.

Miljöhusesynen innehåller en motivationsdel för lantbrukaren, anvisningar om hur lantbrukaren bör utföra egentillsynen, checklista med frågor som lantbrukaren bör besvara och en sammanställningsblankett där lantbrukaren kan redovisa resultatet av egentillsynen. I en faktadel lämnar LRF information om gällande

lagstiftning inom djurskydds- och miljöområdet samt om vissa delar av mjölkdirektivet och foderlagstiftningen. Där ingår också föreningsföretagens gemensamma leveransvillkor. LRF föreslår att lantbrukaren genomgår en inledande utbildning innan han, utifrån de krav som redovisas i faktadelen, utövar egentillsyn på gården med hjälp av checklistan. Om det visar sig att kraven inte är uppfyllda, kan lantbrukaren lämna förslag på vilka åtgärder som bör utföras och när de bör vara utförda. Resultatet av egentillsynen kan lantbrukaren sammanställa på en blankett, som kan överlämnas till kommunen. På blanketten kan lantbrukaren också föra in uppgifter om gårdens byggnads- och djurbestand, när veterinärbesök ägt rum och om lantbrukaren är ansluten till djurhälsokontroll m.m.

Enligt LRF har miljöhusesynen som egentillsyn införts i vissa delar av landet efter samråd mellan LRF:s kommungrupper och berörda kommuner. Miljöhusesynen befinner sig för närvarande i ett uppbyggnadsskede.

3.7.2 Slakteriförbundets egenkontrollprogram

Slakteriförbundets "kvalitetsprogram BAS" innehåller de krav på djuromsorg, foder, smittskydd och djurhälsovård som ställs på samtliga leverantörer av nötkreatur, svin och lamm till Scanslakterier. En del av kraven är identiska med djurskyddslagens krav, t.ex. kravet på daglig tillsyn av djur, medan andra krav är mer långtgående. Beträffande djurhälsovården ställs bl.a. kravet att besättningar som producerar livsvin eller smågrisar till avsalu måste vara anslutna till smågrishälsokontroll (se avsnitt 3.7.3). Köttko-besättningar måste vara anslutna till leukoskontrollen. Leverantörerna till slakterierna förbinder sig att genom årlig egenkontroll se till att programmet är uppfyllt och att vidta de åtgärder som krävs för att det skall uppfyllas. Kontrollen kan ske med hjälp av en checklista, som uppfödaren fyller i och som behandlar områdena djuromsorg, foder och djurhälsovård, men den kan också ske på andra sätt. Genom att underteckna en djurägarförsäkran (leveranssedeln) vid försäljningen av djur garanterar uppfödaren att BAS-

programmet är uppfyllt. Scan förbinder sig gentemot uppfödaren att i samråd med Svenska Djurhälsovården och uppfödaren upprätta och följa upp åtgärdsprogram då sådana krävs för att programmet skall uppfyllas. BAS-programmet trädde i kraft vid årsskiftet 1994/95.

BIS är ett "kvalitetssäkringsprogram" för grisköttproduktion som uppfödarna kan ansluta sig till frivilligt. Programmet innehåller krav bl.a. på sektionering och sammanhållning av djurgrupper för att minimera smittspridning och värna om en god djurhälsa. Kontrollen av att kraven uppfylls sker genom en årlig revision som utförs av en av slakteriföreningarna utsedd och utbildad BIS-specialist tillsammans med en veterinär från Svenska Djurhälsovården.

Något formaliserat samarbete mellan uppfödarna och kommunerna eller länsstyrelserna förekommer för närvarande inte.

Slakteriförbundet och Köttbranschens Riksförbund har 1995 antagit en "branschgemensam policy för åtgärder vid vanvård av slaktdjur" som innebär att djur inte skall tas emot för slakt om de uppvisar allvarliga brister i näringstillförsel och hygien eller visar allvarlig skada och sjukdom som inte behandlats.

3.7.3 Svenska Djurhälsovårdens djurhälsokontroll

I avsnitt 3.5.3 finns en kortfattad redogörelse för den organiserade djurhälsokontrollen. Av redogörelsen framgår att Svenska Djurhälsovården, under sin huvudman Slakteriförbundet, ansvarar för hälsokontrollen av svin, får och köttproducerande nötkreatur samt för kontroll- och bekämpningsprogram avseende Aujeszkys sjukdom på svin, tuberkulos hos hägnad hjort och Maedi-visna hos får.

Enligt Svenska Djurhälsovårdens nya "policy avseende djurskyddstillsynen på besättningsnivå", som trädde i kraft den 1 september 1995, skall en bedömning av djurskyddet göras i den besökta besättningen i samband med att hälsokontrollen utförs där. Om djurhållningen inte uppfyller djurskyddslagstiftningens krav, skall detta påtalas för djurägaren. Om bristerna är allvarliga och

bedöms bryta mot grundläggande krav i djurskyddslagstiftningen, skall tillsynsmyndigheterna informeras.

3.7.4 Svensk Fågels djuromsorgsprogram

Branschorganisationen Svensk Fågel har ett djuromsorgsprogram som för närvarande omfattar ca 97 procent av slaktkycklingsuppfödningen i landet. Besättningar som är anslutna till programmet besiktas årligen av Svensk Fågels s.k. riksläkare, som till sin hjälp har en djuransvarig vid slakteriet eller en kontrollveterinär vid uppfödningens anläggningen. För närvarande omfattar besiktningen 31 kontrollpunkter, som berör djurutrymmen, ekonomiutrymmen och skötsel av kycklingarna. Flertalet punkter har två bedömningsmoment, ett tekniskt moment och ett skötselmoment. Kontrollpunkterna poängsätts av riksläkaren och summeras. Den erhållna poängsumman bestämmer stallets högsta tillåtna beläggning i antal kilogram levande kyckling per kvadratmeter golvareal. För besättningar som inte är anslutna till Svensk Fågels djuromsorgsprogram är högsta tillåtna beläggning 20 kg kyckling per kvadratmeter enligt Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1993:129) om djurhållning inom lantbruket m.m. För besättningar som är anslutna till Svensk Fågel är den högsta tillåtna beläggningen 36 kg kyckling per kvadratmeter, om de ställda kraven är uppfyllda. Den tillåtna beläggningsgraden för en besättning bestäms av riksläkaren i samband med den årliga besiktningen av anläggningen.

Statens Jordbruksverk har godkänt Svensk Fågels djuromsorgsprogram i enlighet med 2 kap. 46 § Jordbruksverkets föreskrifter om djurhållning inom lantbruket m.m. Frågor rörande kontrollprogrammet, dess praktiska funktion samt uppföljning sker i en referensgrupp sammansatt av representanter för Svensk Fågel, slakterier, uppfödare, Jordbruksverket, Lantbruksuniversitetet och djurskyddsorganisationer.

3.7.5 Äggnäringens omsorgsprogram

Enligt SFS-Svenska Ägg, som företräder äggnäringen, har näringen nyligen beslutat sig för att genomföra ett omsorgsprogram för branschen. Programmet, som är avsett att påbörjas under hösten 1995, har Svensk Fågels djuromsorgsprogram som förebild. De anläggningar som är anslutna till äggnäringens program skall inspekteras årligen av en s.k. riksläkare, som bedömer djurskötseln och djurmiljön enligt ett poängsystem som liknar Svensk Fågels. För att bli godkänd skall en viss poängsumma uppnås.

3.7.6 Svenska Ridsportförbundets egentillsyn

Svenska Ridsportförbundet har organiserat en egentillsyn för förbundets ridskolor. Egentillsynen bedrivs i omkring 15 av förbundets 19 distrikt i landet. Det är distriktens s.k. besöksgrupper, som har en rådgivande funktion gentemot ridskolorna, som utför egentillsynen. Grupperna består av personer med erfarenhet av hästhållning. Enligt Ridsportförbundet är det önskvärt – och vanligt – att en veterinär med sådan erfarenhet också ingår i gruppen. Ridsportförbundet rekommenderar besöksgrupperna att göra grundläggande besök på ridskolorna vartannat eller vart tredje år. Ett särskilt besöksprotokoll skall upprättas vid besöken. Därefter skall en besöksrapport sammanställas, som överlämnas bl.a. till ridklubben, kommunen och läsveterinären. Besöksrapporten innehåller bl.a. en bedömning av ridskolans verksamhet, stall och hästhållning. När det behövs, skall uppföljningsbesök göras mellan de grundläggande besöken.

3.7.7 Svenska Kennelklubbens egentillsyn

Svenska Kennelklubben bedriver egentillsyn genom ett 80-tal kennelkonsulenter, som besiktat kennelanläggningar och hundpensionat hos klubbens medlemmar och hos medlemmar i dess special-

klubbar. Vid besöken kontrolleras i första hand hundarnas allmänna kondition och att anläggningen uppfyller vissa krav beträffande boxstorlek, värme, ventilation etc. Kennelkonsulenten upprättar ett besöksprotokoll som överlämnas till uppfödaren och Svenska Kennelklubben. Kennelklubben vidarebefordrar sedan i sin tur protokollet till kommunen och länsveterinären. För att tjänstgöra som kennelkonsulent krävs att man har mångårig erfarenhet av hunduppfödning, har deltagit i Svenska Kennelklubbens kennelkonsulentkurser och har varit elev hos en utbildad kennelkonsulent.

3.7.8 Övrig egentillsyn

Egentillsyn av olika slag kan även förekomma vid annan verksamhet än den som nämnts tidigare i detta kapitel. Det gäller t.ex. vid vissa privatslakterier som är anslutna till Köttbranschens Riksförbund. Viss egentillsyn förekommer också i samband med häst- och hundtävlingar. Sådan egentillsyn finns beskriven i Statens Jordbruksverks utredning Tävlingsverksamhet med djur (1995).

3.7.9 Överväganden och beskrivning av vilken roll egentillsynen kan ha i djurskyddstillsynen

Enligt propositionen om djurskyddslagen åvilar ansvaret för att djur behandlas väl och skyddas mot lidande primärt varje enskild människa som har djur i sin vård medan det allmänna har ansvaret för normgivning och en ändamålsenlig tillsyn (prop. 1987/88:93 s. 15). Att den enskilde djurhållaren är ansvarig för skyddet av det eller de djur han har i sin vård är således utgångspunkten för djurskyddslagen. Den s.k. egentillsynen kan ses som en tillsyn som den enskilde djurhållaren utövar i mer eller mindre organiserad form tillsammans med någon eller några av sina bransch- eller intresseorganisationer. En utomstående insyn i djurhållningen kan därigenom delvis ske. Genom egentillsynen kan dessutom den

myndighet som ansvarar för djurskyddstillsynen i en del fall få information om djurhållningen, antingen direkt från djurhållaren eller genom dennes organisation. Egentillsynen är vidare betydelsefull genom att den ökar djurhållarens medvetenhet och kunskap om djurskyddet.

Av den tidigare redovisningen av olika former av egentillsyn framgår att det i vissa fall är bransch- eller intresseorganisationen som är den part som utövar egentillsynen medan andra organisationers aktivitet i tillsynen är nästan obefintlig. Organisationernas insatser i egentillsynen är således skiftande. Kvaliteten på de olika formerna av egentillsyn är enligt utredningens mening varierande och svårbedömbär. För att göra en kvalitetsbedömning krävs betydligt mer information om egentillsynens organisatoriska uppbyggnad och praktiska verksamhet än vad utredningen nu har tillgång till. Utredningen har därför inte för avsikt att försöka göra en sådan bedömning.

Utredningen anser att egentillsynen inte kan ersätta den offentliga djurskyddstillsynen utan snarare tjäna som ett komplement till denna. Enligt utredningens mening bör en väl fungerande egentillsyn i första hand medföra att tidsmellanrummet för de lokala tillsynsmyndigheternas regelbundna inspektioner bör kunna utökas, särskilt om kontrollprogrammet har mycket hög kvalitet och trovärdighet. Tillsynsmyndigheterna skulle därigenom kunna utnyttja sina resurser effektivare, t.ex. för att utöva riktad tillsyn hos djurhållare som är kända för tveksamt eller eftersatt djurskydd. Uppfödare med en enligt egentillsynen god djurhållning skulle genom det längre tidsintervallet mellan de offentliga tillsynsbesöken i praktiken belönas med lägre kostnader för tillsynen. Uppfödaren skulle samtidigt uppleva erkänsla från den offentliga tillsynen för sin djurhållning. En bra djurhållning skulle därmed i praktiken belönas tvåfaldigt.

Utredningen drar av det sagda slutsatsen att både offentliga tillsynsmyndigheter och enskilda djurhållare skulle kunna dra fördel av en väl fungerande egentillsyn. En väsentlig uppgift för utredningen är därför att ge uppslag som kan stimulera framväxten av en

egentillsyn som håller hög kvalitet. Hur kan då en sådan utveckling stimuleras? Enligt utredningens mening kan det t.ex. ske genom att en central kvalitetsprövning införs för de organisationer som önskar få sin egentillsyn godkänd. En sådan prövning bör lämpligen utföras av Statens jordbruksverk. Prövningen bör ske efter ansökan av respektive organisation och bör omfatta ett antal krav som måste vara uppfyllda för att egentillsynen skall kunna godkännas. Krav bör ställas på vad som bör ingå i egentillsynen, bl.a.

- hur ofta tillsynen skall utövas
- att upptäckta brister rapporteras till den lokala tillsynsmyndigheten
- att förslag lämnas på hur bristerna bör avhjälpas
- att uppföljning sker
- att smittskyddet är gott
- att egentillsynen utövas på ett trovärdigt och enhetligt sätt för anslutna besättningar.

Utredningen vill betona att ett godkännande av egentillsynen inte innebär att den lokala tillsynsmyndigheten kan förvägras att göra inspektioner, när den finner anledning till det, även om besättningen ingår i en godkänd egentillsyn. Den lokala tillsynsmyndigheten skall alltså enligt utredningens mening alltid ha möjlighet att självständigt avgöra om en inspektion skall utföras eller ej.

Utredningen vill slutligen tillfoga att trovärdigheten för egentillsynen hos allmänheten och konsumenterna, enligt utredningens uppfattning, i hög grad är beroende av att det finns en väl fungerande offentlig djurskyddstillsyn, vilket bör vara betydelsefullt framför allt för dem som för sin försörjning är beroende av lantbrukets djur.

3.8 Den kommunala djurskyddstillsynen – en sammanfattande beskrivning av en alternativ och förbättrad kommunal tillsyn

I det följande lämnar utredningen en sammanfattande *beskrivning av hur den kommunala djurskyddstillsynen kan förbättras*. Förslag till kommunernas framtida roll i den lokala djurskyddstillsynen lämnas i avsnitt 8.3.

Den *regelbundna tillsynen* är en förutsättning för att kommunerna skall kunna ha en uppfattning om hur djurhållningen är inom kommungränserna. Alla kommuner utövar inte regelbunden tillsyn. Många kommuner som utövar sådan tillsyn gör det inte tillräckligt ofta. Över lantbrukets djur bör regelbunden tillsyn enligt utredningens mening utövas vart tredje år för att vara godtagbar. Tillsynen över annan djurhållning bör i många fall utövas oftare (se avsnitt 3.2.2).

För att kunna planera den regelbundna tillsynen behöver kommunerna ha *register* över djurhållningen inom kommunerna. Tillgången till sådana uppgifter bör förbättras. De kommuner som saknar register bör därför upprätta sådana och de som har bristfälliga register bör fortsätta att bygga upp dem. Övriga tillsynsmyndigheter som har uppgifter om djurhållning bör – så långt det är möjligt – ställa uppgifterna till förfogande för kommunerna. Jordbruksverket bör verka för att intresseorganisationer inom djurområdet bidrar med uppgifter till register hos tillsynsmyndigheterna (se avsnitt 3.2.4).

Kommunernas *kompetens* i djurskyddstillsyn är inte tillfredsställande enligt utredningens uppfattning. Framför allt brister det i kunskaper om djurhållning och djurskydd, men också de juridiska kunskaperna är bristfälliga. För att förbättra kompetensen bör i en ny 24 a § djurskyddslagen införas krav på att tillsynspersonalen skall ha en *20-poängs djurskyddsutbildning* på högskolenivå. För att vara behörig till utbildningen bör den sökande ha lämplig grundutbildning. Sveriges lantbruksuniversitets lantmästarutbildning, hippologutbildning och djursjukvårdarutbildning är enligt utredningens

mening lämpliga grundutbildningar. Djurskyddsutbildningen bör emellertid även vara öppen för den som har en mer kvalificerad utbildning med inriktning på kunskap om djur, t.ex. veterinärutbildning, husdjursagronomutbildning och zoologutbildning. Den som har kvalificerad praktisk erfarenhet av djurskyddstillsyn bör i ett övergångsskede kunna få dispens från utbildningskravet (se avsnitten 3.3.3 och 3.3.5).

Kommunallagen utgör för närvarande ett rättsligt hinder för *kommunal samverkan*. Det hindret kan enligt utredningens mening undanröjas genom att en ny 24 b § införs i djurskyddslagen som innebär att en kommun får möjlighet dels att anlita personal från en annan kommun för att i uppdragsform utöva djurskyddstillsyn i kommunen, dels att låta denne ägna sig åt myndighetsutövning i kommunen (se avsnitt 3.4.3).

Samarbetet mellan kommuner och veterinärer bör enligt utredningens mening utökas för att förbättra kommunernas insyn i djurhållningen. Det kan ske genom att samarbetet med framför allt distriktsveterinärerna utvecklas och genom att länsveterinärerna tar initiativ till och genomför sammankomster av olika slag med kommuner och veterinärer. Det kan vidare ske genom att ett tillägg införs i 4 § förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion med innebörden att samtliga veterinärer i sin yrkesutövning skall se till att djurskyddslagstiftningen efterlevs och att veterinärerna, om de har anledning att anta att djurskyddet är eftersatt, skall ha *anmälningsskyldighet* till kommunen och länsstyrelsen (se avsnitt 3.5.5).

Djurskyddstillsynen på *slakterier* bör enligt utredningens mening även i framtiden utövas av den lokala tillsynsmyndigheten. Besiktningsveterinärernas ansvar för djurskyddstillsynen bör dock klarläggas genom att ett tillägg införs i 12 § förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion med innebörden att en besiktningsveterinär i sin yrkesutövning skall se till att djurskyddslagstiftningen efterlevs inom slakteriområdet och i djurtransporter som ankommer dit. Vidare skall besiktningsveterinären, om denne har anledning att anta att djurskyddet är eftersatt ha *anmäl-*

ningsskyldighet till kommunen och länsstyrelsen, om rättelse inte sker efter tillsägelse. Om veterinären gör iakttagelser som tyder på att det kan finnas brister i djurskyddet i den besättning ett djur kommer ifrån, skall veterinären göra en anmälan skyndsamt (se avsnitt 3.6.4)

Den s.k. *egentillsynen*, som den enskilde djurhållaren utövar i mer eller mindre organiserad form tillsammans med någon av sina branschorganisationer, kan enligt utredningens mening ha en viss betydelse för den offentliga tillsynen. En förutsättning för att detta skall kunna ske är att en central kvalitetsprövning av egentillsynen införs. Ett antal krav bör vara uppfyllda innan ett godkännande kan meddelas. Eigentillsynen kan i så fall eventuellt förlänga tidsintervallet för kommunernas regelbundna tillsyn, men den ersätter inte den offentliga tillsynen. En tillsynsmyndighet bör därför göra inspektioner närhelst den finner anledning till det (se avsnitt 3.7.9).

3.9 Kostnader för kommunernas djurskyddstillsyn

3.9.1 Nuvarande kostnader för djurskyddstillsynen och hur de finansieras

Enligt den enkät som kommunernas tillsynspersonal besvarat uppgår kostnaderna för djurskyddstillsynen i 225 kommuner till ca 31 500 000 kronor per år. I kostnaderna ingår utgifter för personal, lokaler, administration, resor m.m. Av dessa kostnader täcks enligt personalen i genomsnitt knappt 14 procent av avgifter som kommunerna tar ut från djurhållarna. Avgifterna inbringar således ca 4 300 000 kronor. Resten av kostnaderna, dvs. ca 27 200 000 kronor, är skattefinansierade. 105 av 236 kommuner tar enligt enkätsvaren inte ut någon avgift alls för tillsynen.

På grundval av de uppgifter tillsynspersonalen lämnat uppskattar utredningen att den årliga kostnaden för djurskyddstillsynen för

samtliga 288 kommuner för närvarande uppgår till totalt ca 40 000 000 kronor.

3.9.2 Avgift för verksamhet enligt djurskyddslagen och djurskyddsförordningen

Enligt 57 a § djurskyddsförordningen får kommunen ta ut avgift enligt taxa som kommunen bestämmer för en kommunal nämnds verksamhet enligt djurskyddslagen och djurskyddsförordningen. I samband med att 25 § djurskyddslagen ändrades så att det blev möjligt för regeringen att överlåta åt kommunen att fastställa en sådan taxa anförde departementschefen i huvudsak följande (prop. 1989/90:118 s. 15 f.):

"I förarbetena till djurskyddslagen uttalade jag att det borde vara möjligt att ta ut avgift för tillsynen. --- Samtidigt framhöll jag att avsikten inte var att avgiftsbelägga tillsyn annat än då tillsynen ställde särskilda krav på sakkunskap eller det annars fanns särskilda skäl.

Bemyndigandet att meddela föreskrifter om avgift för tillsynen har ännu inte utnyttjats.

Lantbruksstyrelsen föreslår nu att avgift skall tas ut för kommunernas tillsyn över försöksdjur och cirkusdjur.

För egen del vill jag anföra följande. Jag anser att det är rimligt att kommunerna vid en satsning på en förstärkt och förbättrad tillsyn också får en möjlighet att ta ut viss avgift för tillsynen. Det är som jag tidigare anfört angeläget att tillsynen kan genomföras på ett kompetent och tillfredsställande sätt. En avsikt med att förstärka tillsynen är att insatser från kommunernas sida på ökad sakkunskap hos nämnderna också skall tillföra djurägaren ny och värdefull kunskap och information. Främst kan en möjlighet att ta ut avgift för tillsynen få betydelse för kommuner som måste skaffa sig särskild kompetens för komplicerad och resurskrävande tillsyn. Det kan t.ex. vara fråga

om mycket stora anläggningar eller mycket speciell djurhållning i en ekonomisk verksamhet. Exempel på detta kan vara anläggningar för försöksdjur och cirkusar. En möjlighet till avgiftsfinansiering kan också få betydelse när det gäller att genomföra den av mig tidigare förordade projektinriktade tillsynen. I dessa fall genomför kommunen under en begränsad tidsperiod vissa projekt där tillsynen koncentreras på speciella djurhållningsmetoder, t.ex. utformning av svinstallar. De djurhållare som berörs av denna tillsyn kan vid en sådan tillsyn få värdefull information och hjälp till förbättringar av djurhållningen.

Utgångspunkten för tillsynsavgifter av det slag det är fråga om är att avgifterna inte får täcka mer än kostnaderna för tillsynen. Avgiften skall utformas så att den som betalar avgiften erhåller en motsvarande prestation från myndigheternas sida. Vidare måste avgiftstaxan vara överskådlig så att den avgiftsskyldige kan förutse den ungefärliga kostnaden. Taxan bör också utformas så att den kan administreras på enklast möjliga sätt. — — — På grund av vad som nu anförts bör avgiftsbemyndigandet i djurskyddslagen utvidgas så att det blir möjligt för regeringen att överlåta åt kommunen att meddela föreskrifter om avgifter."

När avgifter tas ut för djurskyddstillsynen, sker det enligt tillsynspersonalens enkätsvar i form av fasta årsavgifter, fasta besöksavgifter, timavgifter eller på annat sätt. I en del kommuner tas en kombination av dessa avgifter ut, t.ex. både en fast årsavgift och en fast besöksavgift. Den fasta årsavgiften varierar mellan 100 kronor och 10 000 kronor, den fasta besöksavgiften mellan 175 kronor och 6 750 kronor samt timavgiften mellan 250 kronor och 650 kronor.

3.9.3 Vad förbättringsalternativet kostar och hur det kan finansieras

I enkätundersökningen har kommunernas tillsynspersonal uppskattat hur många djurskyddsinspektörer som skulle behövas för att utöva

den regelbundna tillsynen vartannat och vart fjärde år i respektive kommun och hur stora kostnaderna i så fall skulle bli för djurskyddstillsynen. Uppgifter om tillsyn vartannat år har lämnats i 214 enkätsvar och om vart fjärde år i 187 enkätsvar. Som framgått av avsnitt 3.2.2 anser utredningen att en målsättning för djurskyddstillsynen bör vara att den regelbundna tillsynen utövas minst vart tredje år. Med enbart enkätsvarens uppgifter som underlag uppskattar utredningen att det skulle behövas omkring 200 djurskyddsinspektörer för att utöva en regelbunden tillsyn vart tredje år i samtliga 288 kommuner och att den totala kostnaden skulle bli omkring 70 000 000 kronor per år.

Även annat underlag än enkätsvaren har använts i utredningens beräkningar. I en schablonmässig beräkning av kostnaderna för en förbättrad kommunal djurskyddstillsyn utgår utredningen från ett antal förutsättningar som i huvudsak grundar sig på en kostnadsberäkning som Länsstyrelsen i Kalmar län gjort för det fall att länsstyrelsen skulle utöva den lokala tillsynen. Dessa förutsättningar finns redovisade i avsnitt 6.3.2. Utredningen har dock i denna beräkning utgått ifrån att kommunernas tillsynspersonal i genomsnitt kan utföra tre och en halv inspektioner per dag (jämfört med tre i länsstyrelsealternativet) huvudsakligen på grund av kortare reseavstånd till tillsynsobjekten. Utredningen har vidare utgått ifrån att det inte tillkommer någon ytterligare kostnad för arbetsledning av inspektörerna utöver den kostnad kommunerna redan har (jämfört med en fjärdedels veterinärtjänst per länsstyrelse).

Enligt den schablonmässiga beräkningen skulle det behövas sammanlagt ca 60 djurskyddsinspektörer för att utföra enbart regelbundna inspektioner vart tredje år i samtliga 288 kommuner. Den totala årliga kostnaden för djurskyddstillsynen beräknas schablonmässigt uppgå till ca 32 000 000 kronor. Den genomsnittliga kostnaden per inspektion vart tredje år beräknas till ca 1 300 kronor, vilket motsvarar en årlig kostnad för djurskyddstillsynen på i genomsnitt knappt 450 kronor per djurhållare.

I den schablonmässiga beräkningen har utredningen trots uppräkningsningen av antalet tillsynsobjekt utgått från ett för lågt antal tillsyns-

objekt, eftersom alla tillsynsobjekt inte är kända. Vissa objekt bör dessutom inspekteras oftare än vart tredje år. Inte heller all den tillsyn som utövas lokalt ingår i beräkningen. Exempelvis ingår inte den projektinriktade tillsynen i beräkningen. Detta medför att det totala antalet djurskyddsinspektörer är för lågt beräknat enligt den schablonmässiga metoden och därmed också den totala kostnaden för djurskyddstillsynen. Också beräkningen av tidsvinsten vid en kommunal tillsyn, jämfört med länsstyrelsens tillsyn, är schablonmässig och osäker. Den genomsnittliga kostnaden för ett inspektionsbesök vart tredje år torde dock inte ändras nämnvärt även om den totala kostnaden är för lågt beräknad, eftersom den genomsnittliga kostnaden beräknas på ett visst antal inspektioner per år av en inspektör.

Kommunerna har inte kunnat lämna motsvarande underlag till de beräkningar som gjorts ovan.

Utredningens intryck är att kvaliteten på de enkätsvar som kommunernas tillsynspersonal lämnat är mycket ojämn och fäster därför större avseende vid den schablonmässiga beräkningen. Antalet inspektörer är emellertid, som tidigare sagts, för lågt beräknat med den schablonmässiga metoden. Utredningen gör därför bedömningen att det skulle behövas upp till 50 procent fler djurskyddsinspektörer för att utöva den lokala djurskyddstillsynen i samtliga kommuner, dvs. totalt omkring 90 inspektörer. Kostnaden för tillsynen skulle i så fall uppgå till omkring 48 000 000 kronor per år.

För närvarande arbetar flertalet av kommunernas inspektörer på deltid med djurskyddstillsyn (se avsnitt 3.4.1). Utredningen uppskattar att samtliga deltidstjänster sammanlagt motsvarar omkring 90 heltidstjänster, dvs. ungefär det antal tjänster som utredningen bedömer skall kunna utöva en godtagbar djurskyddstillsyn i framtiden. Ett skäl till att utredningen gör denna bedömning är att det i förbättringsalternativet är fråga om heltidstjänster, som enligt utredningens mening kan utnyttjas på ett avsevärt mer effektivt sätt än nuvarande deltidstjänster.

Finansiering

I "Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden" (dir. 1994:23) anför regeringen följande:

"Om förslag lämnas om åtgärder som påverkar den kommunala sektorns verksamhet och ekonomi skall följande gälla. Varje kommitté skall göra en bedömning av de kommunalekonomiska effekterna och om den s.k. finansieringsprincipen är tillämplig. Finansieringsprincipen innebär att kommuner och landsting inte skall åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter."

Den förbättrade kommunala djurskyddstillsynen som beskrivits tidigare innebär en ökning av de kommunala utgifterna. Enligt utredningens mening bör denna utgiftsökning finansieras genom att kommunerna i större utsträckning än för närvarande tar ut avgift för den tillsyn som de utövar.

4 Försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen – en utvärdering

En försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter har pågått under perioden 1986–1994. Ett antal kommuner har då haft befogenheter som endast länsstyrelser annars har. Utredningen anser att kommunerna använt sig av de ökade befogenheterna i så liten utsträckning att det inte går att dra någon direkt slutsats om huruvida det är en fördel eller ej för djurskyddet att kommunerna har befogenheterna.

4.1 Vad försöksverksamheten innebar och vilka kommuner som verksamheten omfattade

Riksdagen beslöt 1984 att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse – det s.k. frikommunförsöket – skulle inledas. Avsikten med försöksverksamheten var att de kommuner och landsting som deltog skulle ges möjlighet att bättre anpassa den kommunala organisationen till lokala förhållanden, att bättre utnyttja de samlade samhällsresurserna och att åstadkomma en ökad samordning och effektivitet i den kommunala verksamheten. Det skedde genom att de deltagande kommunerna och landstingen gavs möjlighet att göra avsteg från föreskrifter i lagar och andra

författningar. Ett annat syfte med försöket var att utveckla formerna för samverkan mellan kommuner och landsting, liksom mellan kommunala och statliga organ.

I samband med att frikommunförsöket inleddes anhöll Helsingborgs kommun att vissa av länsstyrelsens mer omfattande befogenheter i den dåvarande djurskyddslagen (1944:219) också skulle tillkomma miljö- och hälsoskydds nämnderna i frikommunerna. Örebro kommun framförde liknande önskemål (prop. 1985/86:70 s. 13). Framställningarna resulterade i lagen (1986:99) om försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt lagen (1944:219) om djurskydd. Försöksverksamheten påbörjades den 1 april 1986 och upphörde vid utgången av år 1994. Ursprungligen ingick nio kommuner i försöksverksamheten. Efter hand utökades antalet kommuner och när verksamheten upphörde omfattade den 37 kommuner. Elva av kommunerna ligger i Örebro län och nio i Stockholms län.

Försöksverksamheten innebar bl.a. att den eller de kommunala nämnder som fullgjorde uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet hade samma befogenheter som enligt 29, 31 och 32 §§ djurskyddslagen (1988:534) – eller motsvarande bestämmelser i den gamla djurskyddslagen – tillkom länsstyrelsen. Paragraferna har följande lydelse:

29 § Länsstyrelsen skall meddela förbud att ha hand om djur eller 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 upprepande 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 visst slag av djur.

Förbudet kan avse viss tid eller gälla tills vidare.

31 § Länsstyrelsen får besluta att ett djur skall tas om hand genom polismyndighetens försorg om

1. djuret otillbörligt utsätts för lidande och detta inte rättas till efter tillsägelse av tillsynsmyndigheten;

2. ett beslut som meddelats enligt 26 § inte följs och beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, eller

3. ett beslut som meddelats enligt 29 § inte följs.

32 § Utan hinder av vad i 31 § 1 föreskrivs om tillsägelse och rättelse får länsstyrelsen, en tillsynsmyndighet eller polismyndigheten besluta att ett djur som är utsatt för lidande omedelbart skall omhändertas om

1. det bedöms utsiktslöst att felet blir avhjälpd,

2. ägaren till djuret är okänd eller inte kan anträffas, eller

3. det i övrigt bedöms oundgängligen nödvändigt från djurskyddssynpunkt.

Om beslutet har meddelats av någon annan än länsstyrelsen, skall beslutet underställas länsstyrelsen, som snarast skall avgöra om det skall fortsätta att gälla.

Omhändertagandet skall ske genom polismyndighetens försorg.

Om den kommunala nämnden beslutade om omhändertagande av djur, skulle nämnden också tillämpa 34 § djurskyddslagen. Av denna paragraf framgår att länsstyrelsen, när den beslutar om omhändertagande av djur, snarast skall fastställa om djuret skall säljas eller avlivas.

4.2 Hur kommunerna använde sina ökade befogenheter

Statens jordbruksverk gjorde i slutet av 1991 en enkätundersökning hos kommunerna för att bl.a. få svar på frågan "om de ökade befogenheterna tillämpats av frikommunerna." 28 av de 37 kommuner som då hade möjlighet att delta i försöksverksamheten med ökade kommunala befogenheter besvarade enkäten. Av Jordbruksverkets rapport Tillsyn enligt djurskyddslagen 1991 framgår att endast 4 av dessa kommuner använde sig av de ökade befogenheterna. I en kommentar i rapporten sägs att en del av de kommuner som besvarat enkäten nyligen hade fått frikommunbefogenheter och att det framkommit att tjänstemän på miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i några kommuner inte kände till att kommunen hade dessa befogenheter (s. 59).

En enkätundersökning som Svenska Kommunförbundet gjorde i slutet av 1994 och som besvarades av 32 av de 37 försökskommunerna gav följande resultat. De ökade befogenheterna vid tillsyn enligt djurskyddslagen utnyttjades enligt enkätsvaren i stor utsträckning av 3 och i begränsad utsträckning av 11 kommuner. 18 kommuner använde sig inte av de ökade befogenheterna. 24 kommuner ansåg det angeläget att de fick fortsätta att ha de ökade befogenheterna, medan 5 kommuner hade den motsatta uppfattningen. Resten av kommunerna var tveksamma eller hade ingen uppfattning i frågan.

Av den enkätundersökning som utredningen gjort hos kommunernas handläggare av djurskyddsfrågor har i huvudsak följande framkommit om försöksverksamheten med ökade kommunala befogenheter. Handläggare i 24 av de 37 kommuner som haft ökade befogenheter har besvarat enkäten (dock inte alla frågor).

Enligt enkätsvaren användes de ökade befogenheterna under treårsperioden den 1 januari 1992 –den 31 december 1994 i enstaka fall av 7 kommuner. En kommun tillämpade bestämmelserna i ett trettiotal fall. Resterande 16 kommuner använde sig inte av de ökade befogenheterna under denna tid.

I enkätsvaren uppges vidare att tiden från det att ett missförhållande blivit känt för en kommun till dess att det fanns ett lagakraftvunnet beslut i djurskyddsärendet förkortades i fem kommuner. Vidare uppges att djurskyddstillsynens resurser i 17 av kommunerna inte förändrades när de fick ökade befogenheter, medan resurserna försämrades i en kommun. I 11 kommuner uppges rättssäkerheten ha förblivit oförändrad under denna tid, medan den förbättrades i en och försämrades i en annan kommun.

Av enkätundersökningen hos länsstyrelserna har i väsentliga drag följande framkommit. (Inte heller länsstyrelserna har besvarat alla frågor.) 7 länsstyrelser har uppgett att de fattade beslut enligt de tidigare nämnda bestämmelserna i djurskyddslagen under försöksperioden trots att kommunerna hade ökade befogenheter, medan 4 länsstyrelser uppgett att de inte gjorde det. Länsstyrelsen i Stockholms län, där det fanns 9 kommuner med ökade befogenheter, har uppgett att alla kommunerna inte ville använda de ökade befogenheterna. Kommunerna ansåg sig enligt länsstyrelsen inte ha skyldighet utan bara möjlighet att utnyttja dessa befogenheter.

Enligt Länsstyrelsen i Örebro län, som hade 11 kommuner med ökade befogenheter inom sitt län, utnyttjade 10 av länets kommuner inte befogenheterna. (I enkätsvaren från kommunernas djurskyddshandläggare uppges dock att 2 av kommunerna använde sig av befogenheterna, den ena ett trettiotal gånger och den andra några få gånger.) Länsstyrelsen har vidare uppgett att elva ärenden överklagades till länsstyrelsen samt att sex av dem upphävdes därför att de inte var tillräckligt utredda och inte uppfyllde djurskyddslagens formella krav.

En länsstyrelse har uppgett att tiden från det att ett missförhållande blivit känt för en kommun till dess att det fanns ett lagakraftvunnet beslut i ärendet förlängdes något under försöksperioden. 2 länsstyrelser har uppgett att tiden inte förändrades, medan 6 länsstyrelser inte har någon uppfattning i frågan. Enligt 7 länsstyrelser förändrades inte djurskyddstillsynen i övrigt när kommunerna fick ökade befogenheter. En länsstyrelse anser att tillsynen försämrades genom att kommunens samråd med läns-

styrelsen minskade påtagligt. 7 länsstyrelser anser vidare att rättssäkerheten inte förändrades, medan en länsstyrelse har uppfattningen att rättssäkerheten försämrades.

4.3 Utvärdering

Den redogörelse som lämnats i föregående avsnitt för de enkätundersökningar som gjorts om kommunernas användning av de ökade befogenheterna vid tillsyn enligt djurskyddslagen visar enligt utredningens mening att kommunerna använt sig av de ökade befogenheterna i en något större utsträckning under den sista treårsperioden än tidigare. Utredningen anser dock att kommunerna använt sig av de ökade befogenheterna i en så liten omfattning – med undantag för en kommun – att det inte går att dra någon direkt slutsats om huruvida det för djurskyddet är en fördel eller ej att kommunerna får tillämpa 29, 31 och 32 §§ djurskyddslagen. Den slutsats som möjligen kan dras är att kommunerna generellt sett inte varit särskilt intresserade av att använda sig av de ökade befogenheterna.

5 Särskilda tillsynsobjekt

I detta kapitel behandlas ett antal särskilda tillsynsobjekt som kommunerna har tillsyn över.

5.1 Transporter av djur

Kommunernas ansvar för djurskyddstillsynen omfattar även transporter av djur. Bestämmelser om djurtransporter finns förutom i djurskyddslagen och djurskyddsförordningen även i Lantbruksstyrelsens kungörelse (LSFS 1981:45) om transport av levande djur. Där anges bl.a. hur transportfordon skall vara beskaffade från djurskyddssynpunkt och hur djur skall lastas i och ur fordonen. Även internationella transportbestämmelser finns, bl.a. i den europeiska konventionen den 13 december 1968 om skydd av djur under internationella transporter. Inom Europeiska Unionen finns transportbestämmelser i rådets direktiv 91/628/EEG av den 19 november 1991 om skydd av djur vid transport och om ändring av direktiven 90/425/EEG och 91/496/EEG samt i rådets direktiv 95/29 (EG) av den 29 juni 1995 om ändring av direktiv 91/628/EEG om skydd av djur vid transport. Enligt Statens jordbruksverk håller verket på att utarbeta nya transportbestämmelser som införlivar transportdirektivet i svensk rätt och som också skall ersätta Lantbruksstyrelsens kungörelse.

Tillsynen över djurtransporter försvåras av att kommunerna ofta inte känner till när transporter sker och att kommunerna kan ha svårt att hinna ingripa innan transporten lämnat kommunen. I de fall en kommun ingripit, t.ex. genom att vid vite förelägga transportören att vidta en djurskyddsåtgärd inom viss tid, kan kommunen

få svårigheter att följa upp ärendet om transporten lämnar kommunen. En uppföljning av ärendet förutsätter att den kommun som transportfordonet för tillfället befinner sig i är beredd och har möjlighet att inspektera fordonet. Kommunen är vidare beroende av polismyndighetens hjälp för att stoppa djurtransporten för inspektion. Om det blir aktuellt att ansöka om utdömande av vitet, skall det enligt 6 § lagen (1985:206) om vite göras av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet. Ansökan skall göras hos länsrätten i det län där beslutsmyndigheten är belägen.

Av nästan två tredjedelar av enkätsvaren från kommunernas tillsynspersonal framgår att personalen anser att någon annan myndighet än kommunen bör ansvara för den lokala tillsynen över djurtransporter. I det stora flertalet enkätsvar förordas länsstyrelserna som lokala tillsynsmyndigheter.

Enligt ungefär tre fjärdedelar av enkätsvaren från länsstyrelserna bör ansvaret för den lokala tillsynen över transporter överföras från kommunerna till länsstyrelserna.

5.2 Cirkusdjur

Årligen turnerar 10–20 cirkusar i landet. På cirkusarna förevisas bl.a. hästar, åsnor, sebror, kameler, lamadjur, bufflar, annan exotisk tamboskap, getter, kor, svin, hundar, katter, elefanter, sjölejon, duvor och papegojor.

Kommunerna har ansvaret för djurskyddstillsynen över cirkusarna, när de befinner sig i respektive kommun. Svårigheterna med tillsynen över cirkusdjur överensstämmer med det som sagts om transporter i avsnitt 5.1. Dessutom tillkommer att cirkusar ofta inte har någon hemortskommun i Sverige, där tillsynsmyndigheten annars kan ha möjlighet att nå den ansvarige. Tillsynen försvåras ytterligare av att flera djurslag kan vara exotiska, vilket ställer särskilda krav på kompetens för den som utövar tillsynen.

Enligt ungefär tre fjärdedelar av enkätsvaren från tillsynspersonalen i kommunerna bör den lokala tillsynen över cirkusar över-

föras från kommunerna till antingen länsstyrelserna eller Statens jordbruksverk, som vardera förordas i lika stor andel enkätsvar.

Enkätundersökningen hos länsstyrelserna gav till resultat att två tredjedelar av dem anser att det lokala tillsynsansvaret bör flyttas från kommunerna. Det stora flertalet förespråkar länsstyrelserna som tillsynsmyndigheter.

5.3 Djur i djurparker och liknande anläggningar

En zoologisk trädgård, djurpark eller liknande anläggning får enligt 37 § djurskyddsförordningen inte tas i bruk för offentlig förevisning av djur innan den har godkänts av Jordbruksverket. Till anläggningar där offentlig förevisning av djur kan förekomma räknas också bl.a. terrarier, stadsparker, s.k. minizoo och 4H-gårdar. Ett drygt 30-tal anläggningar har godkänts av Jordbruksverket för offentlig förevisning av djur. Ett stort antal anläggningar som är i bruk lär dock sakna tillstånd till sådan förevisning.

I större djurparker kan vilda och exotiska djurslag förekomma, såsom varg, björn, lodjur, sebra, gnu, antilop och elefant, liksom vanliga husdjur. På 4H-gårdar förekommer normalt lantbrukets djur. Vanliga djur på ett minizoo är lantbrukets djur, kaniner och marsvin. På terrarier hålls bl.a. reptiler, t.ex. ormar, ödlor och sköldpaddor. Där hålls vidare groddjur såsom grodor, paddor och salamandrar. Även leddjur kan hållas på terrarier, exempelvis insekter, skorpioner och spindlar.

I Lantbruksstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (LSFS 1991:22) om djurhållning i djurparker m.m. anges vilka krav som finns på bl.a. inom- och utomhusutrymmen för olika djurslag samt vilken inredning och utrustning som skall finnas i lokaler för djur. Enligt föreskrifterna skall en veterinär och normalt även en zoolog vara knuten till anläggningen.

Ett par omständigheter som har betydelse för tillsynen över anläggningarna är dels att där kan finnas exotiska djurslag med sär-

skilda behov, dels att de djur som förevisas där befinner sig nära den publik som besöker anläggningarna och därigenom kan utsättas för stress. Dessa omständigheter medför att det kan finnas behov av att ställa särskilda kompetenskrav på den som utövar djurskyddstillsynen. Tillsynen över 4H-gårdarna är normalt enklare att utöva, eftersom det där vanligen handlar om tillsyn över lantbrukets djur.

I mer än hälften av enkätsvaren från kommunernas tillsynspersonal föreslås att den lokala tillsynen över anläggningarna flyttas från kommunerna. Enligt flertalet enkätsvar förordas länsstyrelserna som lokala tillsynsmyndigheter framför Statens jordbruksverk.

Av enkätundersökningen framgår att fem sjättedelar av länsstyrelserna anser att den lokala tillsynen över anläggningarna bör överföras till dem från kommunerna.

5.4 Hägnat vilt

Dovhjort och kronhjort är de djurslag som oftast förekommer i vilthägn. Övriga viltarter som förekommer i någon större omfattning är vildsvin och mufflonfår. Frågor om tillstånd att uppföra vilthägn prövas av länsstyrelsen enligt 24 a § naturvårdslagen (1964:822). Vid prövningen skall hänsyn tas till behovet av skydd för friluftslivet och naturmiljön. Register över vilthägn skall föras av länsstyrelsen enligt 91 § Statens naturvårdsverks kungörelse (SNVFS 1994:3) med föreskrifter om jakt. I registret finns bl.a. uppgifter om hägnets ägare och om dess belägenhet. Det finns omkring 650 hjorthägn i landet.

Lantbruksstyrelsen har i sina föreskrifter (LSFS 1990:26) om djurhållning av dovhjort och kronhjort i vilthägn fastställt de krav som från djurskyddssynpunkt gäller bl.a. beträffande utformning av hägn och fällor, djurhållning, utfodring och avlivning.

Eftersom det finns förhållandevis få vilthägn, kan det vara svårt för tillsynspersonalen att skaffa sig tillräcklig kompetens för att kunna utöva en fullgod tillsyn över denna typ av djurhållning och

att sedan behålla kompetensen. Utfodrings- och djurhälsofrågor är exempel på djurskyddsproblem i vilthägn.

I ungefär två tredjedelar av enkätsvaren från kommunernas tillsynspersonal föreslås att den lokala tillsynen över vilthägnen även i framtiden bör utövas av kommunerna, medan länsstyrelserna föreslås som tillsynsmyndigheter i omkring en tredjedel av enkätsvaren.

Fem sjättedelar av länsstyrelserna anser enligt enkätsvaren att den lokala tillsynen över vilthägnen bör överföras till dem från kommunerna.

5.5 Fiskodlingar

I fiskodlingar är regnbågslax den vanligaste fiskarten, men där förekommer även bl.a. öring, röding och ål.

Enligt 2 kap. 16 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen krävs det tillstånd för att anlägga och driva en fiskodling. Länsstyrelsen är den myndighet som prövar tillståndsfrågan. Tillstånd får inte ges för sådana fiskarter eller fiskstammar som är olämpliga med hänsyn till vattenområdets särart. Tillstånd får inte heller ges om det finns risk för spridning av smittsamma sjukdomar. Ytterligare bestämmelser om fiskodling finns bl.a. i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1993:29) om odling, utplantering och flyttning av fisk. Enligt dessa föreskrifter skall länsstyrelsen föra ett register över fiskodlingarna i länet. Registret skall bl.a. innehålla uppgifter om sjukdomsläget i fiskodlingen.

Det finns i dag två samverkande fiskhälsokontroller dels en obligatorisk fiskhälsoövervakning där samtliga registrerade fiskodlingar enligt Europeiska Unionens regler ingår, dels ett frivilligt hälsokontrollprogram i vilket ca 75 procent av de registrerade fiskodlingsföretagen deltar. Fiskhälsan FH AB ansvarar för båda fiskhälsokontrollerna.

Den obligatoriska fiskhälsoövervakningen sker enligt bestämmelserna i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:94) om

obligatorisk hälsoövervakning av odlad fisk. Av föreskrifterna framgår bl.a. att anmälan skall göras omgående till fiskhälsokontrollen vid misstanke om smittsam sjukdom i odlingen. Den frivilliga hälsokontrollen sker med stöd av lagen (1980:370) om organiserad hälsokontroll av husdjur (se avsnitt 3.5.4).

Som framgått tidigare är fisksjukdomar ett djurskyddsproblem som hålls under särskild uppsikt i fiskodlingar. Till djurskyddsproblemen hör även beläggningsgraden i fiskodlingarna och hanteringen av fisken vid slakt.

Enligt drygt tre fjärdedelar av enkätsvaren från kommunernas tillsynspersonal bör den lokala tillsynen över fiskodlingarna kvarstå hos kommunerna. I knappt en fjärdedel av enkätsvaren förordas länsstyrelserna som tillsynsmyndigheter.

Av länsstyrelserna anser nästan fem sjättedelar att den lokala tillsynen över fiskodlingarna bör överföras till dem från kommunerna.

5.6 Renar

Renskötsel bedrivs i huvudsak i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län. I Kopparbergs län finns dessutom en sameby som bedriver renskötsel. Övergripande problem vid djurskyddstillsynen av renar är att känna till var och när renskötseln bedrivs, de stora reseavstånden och kostnaderna för inspektionerna. För att kunna bedöma om t.ex. en helikopterdrivning eller transport av renar är godtagbar från djurskyddssynpunkt krävs särskild kompetens. Detsamma gäller slakt och utfodring av renar.

Enligt drygt hälften av enkätsvaren från tillsynspersonalen i kommunerna bör den lokala tillsynen över renar flyttas från kommunerna. I flertalet enkätsvar förordas länsstyrelserna som tillsynsmyndigheter. Också Statens jordbruksverk föreslås som tillsynsmyndighet.

Drygt hälften av länsstyrelserna föreslår att den lokala tillsynen över renar bör föras över till dem från kommunerna.

5.7 Pälsdjur

Det finns 250–300 pälsdjursuppfödningar i landet. Mink är det vanligaste djurslaget, men även räv förekommer i uppfödningarna. Iller och chinchilla är mer sällsynta djurslag.

Enligt 16 § djurskyddslagen skall den som yrkesmässigt eller i större omfattning föder upp pälsdjur ha tillstånd till verksamheten. Frågor om tillstånd prövas av kommunerna. I Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1993:129) om djurhållning inom lantbruket m.m. finns bestämmelser om utrymmen för mink och räv och hur de skall skötas.

I och med att antalet pälsdjursuppfödningar är relativt få är det svårt att skaffa sig kunskap och erfarenhet om hur sådan uppfödning bör bedrivas. Exempel på frågor som kan vara svåra att ta ställning till är vilka krav som bör ställas på anläggningarna med hänsyn till pälsdjurens behov att bete sig naturligt, hur fodret bör hanteras, hur dricksvattentillförseln bör ske eller hur pälsdjuren bör hanteras vid avlivningen.

Enligt drygt fem sjättedelar av enkätsvaren från kommunernas tillsynspersonal bör kommunerna även i framtiden vara lokal tillsynsmyndighet för pälsdjur. Av dem som har en annan uppfattning anser flertalet att länsstyrelserna bör vara tillsynsmyndighet.

Nästan fem sjättedelar av länsstyrelserna anser enligt enkätsvaren att den lokala tillsynen över pälsdjur bör överföras till dem från kommunerna.

5.8 Försöksdjur

I huvudsak möss och råttor används vid djurförsök. Även andra djurslag, exempelvis apor, förekommer i sådana försök. I avsnitt 10.1 och kapitel 11 finns ytterligare uppgifter om djurförsök och om föreskrifter som gäller för försöksdjur.

Djurskyddstillsynen över djurförsök skiljer sig i många avseenden från den normala tillsynen, främst därför att djuren får

utsättas för lidande om försöket är tillstyrkt av en djurförsöksetisk nämnd. Det rör sig vidare om ett stort antal olika djurslag med varierande behov av djurhållning och vård.

Enligt nästan två tredjedelar av enkätsvaren från tillsynspersonalen i kommunerna bör den lokala tillsynen över försöksdjur flyttas från kommunerna till antingen länsstyrelserna eller Statens jordbruksverk, som vardera förordas i lika många enkätsvar.

Enligt enkätundersökningen anser nästan fem sjättedelar av länsstyrelserna att den lokala tillsynen över försöksdjur bör flyttas från kommunerna. Ungefär två tredjedelar av dessa förespråkar länsstyrelserna som tillsynsmyndigheter, medan en mindre andel förordar Statens jordbruksverk.

5.9 Tävlingsdjur

Tävlingar med djur bedrivs huvudsakligen med hästar, men även hundtävlingar har blivit allt vanligare. Av avsnitt 2.3.2 framgår att det skall finnas tävlingsveterinärer vid offentliga tävlingar och vilka uppgifter och befogenheter de har. Tävlingsveterinärernas uppgifter omfattar inte träningen av djuren.

I rapporten *Tävlingsverksamhet med djur* (1995) har Statens jordbruksverk publicerat en utredning som behandlar både tränings- och tävlingsverksamhet med djur. Enligt rapporten är samhällets tillsyn över träningsverksamheten starkt eftersatt eller i de flesta fall obefintlig. I rapporten lämnas förslag på hur djurskyddstillsynen bör utövas såväl i tränings- som i tävlingssammanhang.

För att kunna utöva en fullgod tillsyn över tävlingsdjur och träningen av dem krävs särskild kompetens hos tillsynspersonalen. Ett problem vid tillsynen av tävlingsdjur är de transporter som ofta sker i samband med träning och tävling (jfr avsnitt 5.1).

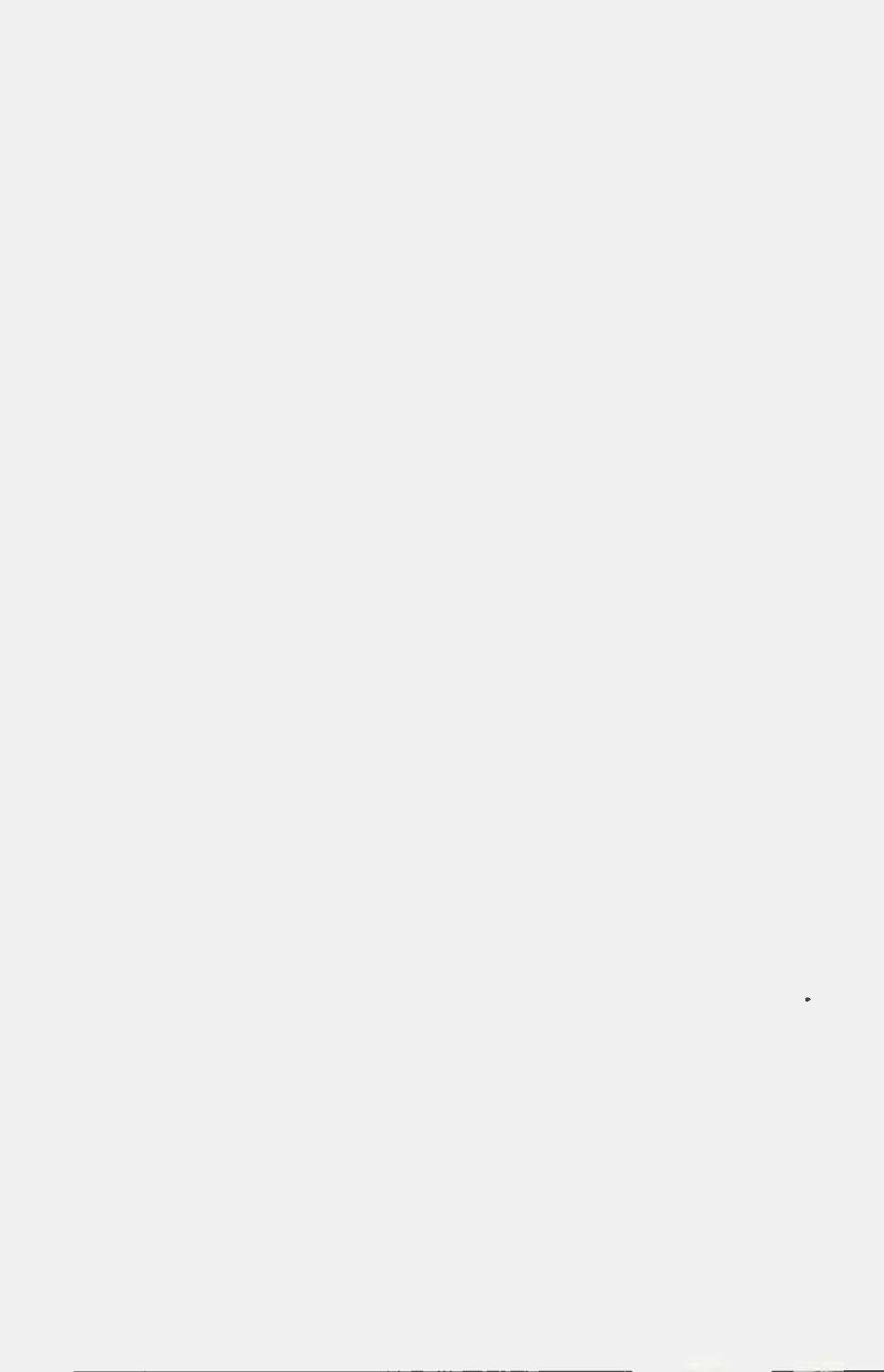
Enligt två tredjedelar av enkätsvaren från kommunernas tillsynspersonal bör kommunerna fortsätta att vara lokala tillsynsmyndigheter för tävlingsdjur. I ungefär en fjärdedel av enkätsvaren föreslås länsstyrelserna som tillsynsmyndighet, medan Statens jord-

bruksverk eller någon annan myndighet förordas i en mindre andel enkätsvar.

Tre fjärdedelar av länsstyrelserna anser enligt enkätundersökningen att den lokala tillsynen över tävlingsdjur bör flyttas från kommunerna. Flertalet av dem förespråkar länsstyrelserna som tillsynsmyndigheter, medan en mindre andel av dem föreslår Statens jordbruksverk.

5.10 Djur på slakterier

Djurskyddstillsynen på slakterier behandlas i avsnitt 3.6.



6 Länsstyrelsen som lokal tillsynsmyndighet – en beskrivning av en alternativ lokal djurskyddstillsyn

I avsnitt 6.1 och 6.2 finns en kortfattad beskrivning av hur en förbättrad djurskyddstillsyn skulle kunna utformas med länsstyrelsen som lokal tillsynsmyndighet.

Enligt avsnitt 6.3 skulle det behövas sammanlagt drygt 100 djurskyddsinspektörer för att utöva den lokala tillsynen i samtliga län. De totala kostnaderna beräknas uppgå till omkring 60 000 000 kronor per år. Finansieringen skulle kunna ske genom att länsstyrelserna tar ut avgift för tillsynen.

I detta kapitel lämnar utredningen en beskrivning *av hur länsstyrelserna kan organiseras för att utöva den lokala djurskyddstillsynen*. Förslag till länsstyrelsernas framtida roll i den lokala djurskyddstillsynen lämnas i avsnitt 8.3.

6.1 Hur djurskyddstillsynen kan organiseras

Utredningen utgår ifrån att en framtida lokal djurskyddstillsyn som utövas av länsstyrelserna baserar sig på nuvarande organisation, dvs. med länsveterinären som ansvarig för djurskyddsverksamheten (se avsnitt 2.2.2). För att länsstyrelsen skall kunna utöva tillsyn

över hela länet behöver tillsynspersonalen förstärkas med ett antal djurskyddsinspektörer, som har den kompetens som beskrivs i avsnitt 3.3.5. Hur många inspektörer som skulle behövas i en framtida organisation beror framför allt på hur många tillsynsobjekt som finns inom länet och hur ofta de inspekteras. Även andra faktorer som inspektörernas placering i länet, länets storlek, djurtäthet och djurslag påverkar emellertid också behovet av inspektörer. Utredningen återkommer i avsnitt 6.3.2 till frågan om hur många inspektörer som skulle behövas i en framtida organisation.

Av enkätundersökningen framgår att flertalet av de länsstyrelser som besvarat enkäten anser att djurskyddsinspektörerna bör placeras centralt på länsstyrelserna, medan en handfull länsstyrelser föredrar en lokal placering av inspektörerna ute i länet. Några länsstyrelser föreslår både en central och lokal placering av inspektörerna.

Utredningen gör för sin del bedömningen att en central placering av inspektörerna normalt är att föredra framför en lokal placering. Det beror på att en central placering gör det lättare att samordna inspektörernas arbete. Inspektörerna får dessutom närmare till länsstyrelsernas samlade kompetens i djurskyddsfrågor och får större möjligheter att utbyta erfarenheter av tillsynsarbetet med varandra. I de fall länsstyrelserna har filialer ute i länet kan det emellertid i vissa fall vara en fördel att placera några inspektörer där för att minska reseavstånden till tillsynsobjekten.

6.2 Beskrivning av en alternativ lokal djurskyddstillsyn

I avsnitt 3.8 finns en sammanfattande beskrivning av hur den kommunala tillsynen kan förbättras. Utredningens uppfattning är att de förbättringar som redovisas där också bör införas i länsstyrelsealternativet i den mån de passar in där. I det följande lämnas därför en motsvarande beskrivning för länsstyrelserna. De förslag

till författningstexter som lämnats i kommunalternativet behöver i vissa fall ändras för att passa till länsstyrelsealternativet.

Den *regelbundna tillsynen* är en förutsättning för att tillsynsmyndigheterna skall kunna ha en uppfattning om hur djurhållningen är. Över lantbrukets djur bör regelbunden tillsyn enligt utredningens mening utövas vart tredje år för att vara godtagbar. Tillsynen över annan djurhållning bör i många fall utövas oftare (se avsnitt 3.2.2).

För att kunna planera den regelbundna tillsynen behöver tillsynsmyndigheterna ha *register* över djurhållningen. De tillsynsmyndigheter som saknar register bör därför upprätta sådana och de som har bristfälliga register bör fortsätta uppbyggnaden av dem. Övriga tillsynsmyndigheter som har uppgifter om djurhållning bör – så långt det är möjligt – ställa uppgifterna till de lokala tillsynsmyndigheternas förfogande. Jordbruksverket bör verka för att intresseorganisationer inom djurområdet bidrar med uppgifter till register hos tillsynsmyndigheterna (se avsnitt 3.2.4).

För att den framtida personalen på länsstyrelserna skall få bra *kompetens* bör – i likhet med kommunalternativet – i en ny 24 a § djurskyddslagen införas krav på att tillsynspersonalen skall ha en *20-poängs djurskyddsutbildning* på högskolenivå. För att vara behörig till utbildningen bör den sökande ha lämplig grundutbildning. Sveriges lantbruksuniversitets lantmästarutbildning, hippologutbildning och djursjukvårdarutbildning är enligt utredningens mening lämpliga grundutbildningar. Djurskyddsutbildningen bör även vara öppen för den som har en mer kvalificerad utbildning med inriktning på djurkunskap, t.ex. veterinärutbildning. Den som har kvalificerad praktisk erfarenhet av djurskyddstillsyn bör i ett övergångsskede kunna beviljas dispens från utbildningskravet (se avsnitt 3.3.5).

Samarbetet mellan tillsynsmyndigheter och veterinärer bör enligt utredningens mening utökas för att förbättra tillsynsmyndigheternas insyn i djurhållningen. Det kan ske genom att samarbetet med framför allt distriktsveterinärerna utvecklas och genom att länsveterinärerna tar initiativ till och genomför sammankomster av olika slag med distriktsveterinärer och övriga veterinärer. Det kan vidare

ske genom att ett tillägg införs i 4 § förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion med innebörden att samtliga veterinärer i sin yrkesutövning skall se till att djurskyddslagstiftningen efterlevs och att veterinärerna, om de har anledning att anta att djurskyddet är eftersatt, skall ha *anmälningsskyldighet* till länsstyrelsen (se avsnitt 3.5.5).

Djurskyddstillsynen vid *slakterier* bör enligt utredningens mening även i framtiden utövas av de lokala tillsynsmyndigheterna. Besiktningstveterinärernas ansvar för djurskyddstillsynen bör klarläggas genom att ett tillägg införs i 12 § förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion med innebörden att en besiktningstveterinär i sin yrkesutövning skall se till att djurskyddslagstiftningen efterlevs inom slakteriområdet och i djurtransporter som ankommer dit. Vidare skall besiktningstveterinären, om denne har anledning att anta att djurskyddet är eftersatt ha *anmälningsskyldighet* till länsstyrelsen, om rättelse inte sker efter tillsägelse. Om besiktningstveterinären gör iakttagelser som tyder på att det kan finnas brister i djurskyddet i den besättning ett djur kommer ifrån, skall veterinären göra en anmälan skyndsamt (se avsnitt 3.6.4).

Den s.k. *egentillsynen*, som den enskilde djurhållaren utövar i mer eller mindre organiserad form tillsammans med någon av sina branschorganisationer, kan enligt utredningens mening få en viss betydelse för den offentliga tillsynen. En förutsättning för att detta skall kunna ske är att en central kvalitetsprövning av egentillsynen införs. Ett antal krav bör vara uppfyllda innan ett godkännande kan meddelas. Eigentillsynen kan i så fall eventuellt förlänga tidsintervallet för tillsynsmyndigheternas regelbundna tillsyn, men den ersätter inte den offentliga tillsynen. En tillsynsmyndighet bör således göra inspektioner närhelst den finner anledning till det (se avsnitt 3.7.9).

6.3 Kostnader för länsstyrelsernas djurskyddstillsyn

6.3.1 Nuvarande kostnader för djurskyddstillsynen och hur de finansieras

Enligt enkätundersökningen hos länsstyrelserna uppgår de nuvarande kostnaderna för djurskyddstillsynen i 22 län till ca 10 500 000 kronor per år (exklusive den s.k. förprovningen av djurstallar). För samtliga 24 län beräknar utredningen den årliga kostnaden till omkring 11 500 000 kronor. I kostnaderna ingår utgifter för personal, lokaler, administration, resor m.m. Kostnaderna är skattefinansierade.

Förprovning av djurstallar enligt 5 och 6 §§ djurskyddsförordningen är avgiftsfinansierad och påverkas inte av en organisationsförändring. Kostnaderna för förprovningen tas därför inte med i beräkningen av länsstyrelsernas kostnader för djurskyddstillsynen.

6.3.2 Vad alternativet kostar och hur det kan finansieras

I enkätundersökningen har 23 länsstyrelser redovisat hur många djurskyddsinspektörer de anser skulle behövas i respektive län för att utöva regelbunden djurskyddstillsyn vartannat år och 14 länsstyrelser hur många som skulle behövas för tillsyn vart fjärde år. Motsvarande uppgifter om årliga kostnader för tillsynen har lämnats av 17 respektive 11 länsstyrelser. Med enbart enkätsvarens uppgifter som underlag uppskattar utredningen att det skulle behövas 117 djurskyddsinspektörer för att utöva regelbunden tillsyn vart tredje år i samtliga 24 län och att den totala kostnaden skulle bli omkring 43 000 000 kronor per år.

Utredningen har även använt annat underlag än enkätsvaren för sina beräkningar. I en schablonmässig beräkning utgår utredningen från ett antal förutsättningar som i huvudsak grundar sig på Läns-

styrelsens i Kalmar län kostnadsberäkning för det fall länsstyrelsen skulle utöva den lokala djurskyddstillsynen.

I den schablonmässiga kostnadsberäkningen utgår utredningen således ifrån

- att en heltidstjänst för en djurskyddsinspektör motsvarar 200 arbetsdagar,
- att en djurskyddsinspektör arbetar 60 procent av sin arbetstid med direkt tillsyn (120 dagar) och 40 procent med uppföljning av kända brister i djurskyddet, föredragningar, administration, kompetensutveckling, anmälningsärenden m.m. (80 dagar),
- att en djurskyddsinspektör i genomsnitt kan utföra tre inspektioner per arbetsdag med direkt tillsyn, dvs. 360 inspektioner per år,
- att den regelbundna djurskyddstillsynen utövas vart tredje år (se avsnitt 3.2.2),
- att en djurskyddsinspektör i genomsnitt reser 100 km per arbetsdag då tillsyn utövas,
- att kostnaderna för en djurskyddsinspektör motsvarar kostnaderna för "medeltjänstemannen" vid Länsstyrelsen i Kalmar län budgetåret 1994/95. I dessa kostnader ingår förutom en månadslön på ca 15 000 kr även utgifter för sociala avgifter, traktamente, intern administration, hyra, telefon, utrustning m.m.,
- det antal tillsynsobjekt som kommunernas tillsynspersonal uppgett i enkätsvaren. Antalet objekt har dock justerats uppåt av utredningen beroende på att alla kommuner inte besvarat enkäten och att det vid en jämförelse med lantbruksregistret visat sig att

en del kommuner uppgett ett för lågt antal tillsynsobjekt i enkätsvaren.

Utredningen har vidare antagit att det för arbetsledning av djurskyddsinspektörerna behövs i genomsnitt ytterligare en fjärdedels veterinärtjänst per länsstyrelse utöver vad länsstyrelserna redovisat för det nuvarande djurskyddsarbetet.

Med de redovisade förutsättningarna som utgångspunkt beräknar utredningen att det skulle behövas sammanlagt omkring 70 djurskyddsinspektörer för att utföra regelbundna inspektioner vart tredje år i samtliga 24 län. I förhållande till dagens kostnader för djurskyddstillsynen i samtliga län beräknas kostnaderna schablonmässigt öka med ca 41 000 000 kronor per år.

Per inspektion vart tredje år beräknas kostnaden i genomsnitt till drygt 1 600 kronor, vilket motsvarar en årlig kostnad för djurskyddstillsynen på i genomsnitt 500–600 kronor per djurhållare.

I den schablonmässiga beräkningen har utredningen trots uppräknings av antalet tillsynsobjekt utgått från ett för lågt antal tillsynsobjekt, eftersom alla tillsynsobjekt inte är kända. Vissa objekt bör dessutom inspekteras oftare än vart tredje år. Inte heller all den tillsyn som utövas lokalt ingår i beräkningen. Exempelvis ingår inte den projektinriktade tillsynen i beräkningen. Detta medför att det totala antalet inspektörer är för lågt beräknat enligt schablonmetoden och därmed också den totala kostnaden för djurskyddstillsynen. Den genomsnittliga kostnaden för ett inspektionsbesök vart tredje år torde dock inte ändras nämnvärt även om den totala kostnaden är för lågt beräknad, eftersom den genomsnittliga kostnaden beräknas på ett visst antal inspektioner per år av en inspektör.

Om beräkningen i stället skulle utgå ifrån att det i enlighet med länsstyrelsernas enkätsvar behövdes 117 djurskyddsinspektörer med samma lön som "medeltjänstemannen" vid Länsstyrelsen i Kalmar län och en fjärdedels veterinär som arbetsledare, skulle de totala kostnaderna öka med ca 66 000 000 kronor per år jämfört med länsstyrelsernas nuvarande kostnader.

Av avsnitt 3.9.3 framgår att utredningen med enbart kommunernas tillsynspersonals enkätsvar som underlag uppskattat att det skulle behövas omkring 200 inspektörer i kommunerna för att utöva tillsyn vart tredje år.

Utredningens intryck är att kvaliteten på de enkätsvar som kommunernas tillsynspersonal lämnat är mycket ojämn och fäster därför större avseende vid den schablonmässiga beräkningen. Antalet inspektörer är emellertid, som tidigare sagts, för lågt beräknat enligt schablonmetoden. Utredningen gör därför bedömningen att det skulle behövas drygt 100 djurskyddsinspektörer för att utöva den lokala djurskyddstillsynen i samtliga län, dvs. något under det antal inspektörer som länsstyrelsernas uppskattning medför. I genomsnitt innebär det 4–5 inspektörer per län. Kostnaden för tillsynen skulle i så fall uppgå till omkring 60 000 000 kronor per år.

Finansiering

Om den lokala djurskyddstillsynen skulle föras över från kommunerna till länsstyrelserna ökar utgifterna för staten. Utredningen kan inte se några möjligheter att finansiera utgiftsökningen genom statliga effektiviseringar eller omprövningar inom det aktuella politikområdet. Enligt utredningens mening bör utgiftsökningen finansieras genom att länsstyrelserna ges samma möjligheter som kommunerna att ta ut avgifter för djurskyddstillsynen. Det kan ske genom att regeringen utfärdar en förordning om avgift för länsstyrelsernas verksamhet enligt djurskyddslagen.

7 Europeiska unionen och djurskyddstillsynen

Statens Jordbruksverk har utgett rapporten (1993:21) Svensk djurskyddslagstiftning i EG-perspektiv, där en jämförelse görs mellan svenska bestämmelser, EG:s direktiv och gällande bestämmelser i ett antal EG-länder. Av rapporten framgår att EG:s direktiv på djurskyddsområdet i huvudsak är av minimikaraktär. Ett enskilt medlemsland får således i regel ha strängare regler än vad direktivet innehåller. Sveriges regler är i flera avseenden strängare än direktivens. Det s.k. transportdirektivet – direktiv 91/628/EEG av den 19 november 1991 om skydd av djur vid transport och om ändring av direktiven 90/425/EEG och 91/496/EEG – innehåller också bindande bestämmelser som medlemsstaterna måste följa.

Att Europeiska unionens medlemsstater införlivat direktivens minimikrav i sin nationella lagstiftning kan kontrolleras av kommissionen genom stickprovskontroller. Den enskilda statens tillsynsmyndigheter skall då bistå kommissionen med den hjälp som kan behövas. Av direktiven framgår att medlemsstaterna skall ha behöriga myndigheter som tillser att direktiven efterlevs. Hur tillsynsmyndigheterna är organiserade varierar mellan de olika medlemsstaterna.

8 Överväganden och förslag på förbättringar i den lokala djurskyddstillsynen

Utredningen föreslår att kommunerna även i framtiden bör få ansvar för den lokala djurskyddstillsynen. Tillsynen bör emellertid förbättras på det sätt som beskrivs i sammanfattningen i avsnitt 3.8. För att ytterligare stärka den lokala tillsynen föreslår utredningen att länsstyrelserna bör överta den lokala tillsynen från kommunerna över

- transporter av djur
- cirkusdjur
- djur i djurparker och liknande anläggningar
- hägnat vilt
- renar
- tävlingsdjur
- djur inom slakteriområden

Utredningen föreslår således att den lokala tillsynen bör utövas av *kommunen i kombination med länsstyrelsen*.

8.1 Kännetecken på en bra djurskyddstillsyn

Enligt utredningens mening bör en bra och trovärdig djurskyddstillsyn kännetecknas av följande.

Djurskyddsinspektören bör alltid ha kunskap och erfarenhet av de djurslag och den djurhållning han utövar tillsyn över så att han kan bedöma om djurhållningen är godtagbar från djurskyddssynpunkt. Den regelbundna tillsynen över lantbrukets djur bör på sikt utövas vart tredje år så att inspektören i ett tidigare skede än nu får kännedom om försämringar som kan ha inträffat. Tillsynen över andra tillsynsobjekt bör i många fall utövas oftare än vart tredje år, i vissa fall betydligt oftare. Djurskyddstillsynen bör präglas av rätts-säkerhet. Inspektören bör därför utöver viss egen juridisk sakkunskap också ha tillgång till juridisk hjälp, när det behövs. I enlighet med vad som sägs i propositionen om djurskyddslagen bör djurskyddstillsynen vidare ses inte enbart som en kontrollerande funktion utan i första hand ta sikte på information, upplysning och rådgivning om djurskyddsaspekter på såväl djurhållning i allmänhet som enskilda personers djurinnehav (prop. 1987/88:93 s. 15).

8.2 En jämförelse mellan en alternativ och förbättrad kommunal djurskyddstillsyn och ett länsstyrelsealternativ

I kapitel 3 har utredningen beskrivit hur den kommunala djurskyddstillsynen på lokal nivå kan förbättras. En sammanfattande beskrivning av en förbättrad kommunal tillsyn finns i avsnitt 3.8. I kapitel 6 finns en beskrivning av länsstyrelserna som alternativa lokala tillsynsmyndigheter. Den generaliserade jämförelse som görs nedan mellan de två alternativen utgår i huvudsak ifrån dels vad som bör känneteckna en bra djurskyddstillsyn, dels beskrivningarna av myndigheterna i de nämnda kapitlen .

8.2.1 För- och nackdelar med kommunerna som lokala tillsynsmyndigheter

Den tidigare beskrivna förbättrade kommunala djurskyddstillsynen har enligt utredningens bedömning följande *fördelar* framför länsstyrelserna som lokala tillsynsmyndigheter.

Kommunernas lokala kännedom bör allmänt sett vara bättre än länsstyrelsernas på grund av de kommunala djurskyddsinspektörernas närhet till tillsynsobjekten och den information de kan få genom kommunernas övriga verksamhet. Den lokala kännedomen är en fördel framför allt vid tillsynen över sällskapsdjur, som det ofta saknas register över. Den kommunala samverkan som ingår i det beskrivna kommunalalternativet minskar dock denna fördel, eftersom närheten till tillsynsobjekten och informationen från kommunernas övriga verksamhet avtar när inspektörerna arbetar åt flera kommuner. Den kommunala tillsynsorganisationen finns redan – till skillnad från länsstyrelsernas – även om den behöver byggas ut med mer kvalificerad personal. Den kommunala djurskyddstillsynen kan till en början i viss mån samordnas med dess miljö-tillsyn, vilket kan medföra att kommunernas tillsynspersonal under en tid kan utnyttjas ekonomiskt sett effektivare än länsstyrelsernas. Denna samordning bör dock upphöra efter en tid så att inspektörerna på heltid kan ägna sig åt djurskyddstillsyn. I förhållande till dagsläget får kommunerna efter hand mer kvalificerade vanliga (icke-specialiserade) djurskyddsinspektörer på grund av det nya kompetenskravet. Kommunernas vanliga inspektörer bör därigenom bli lika kvalificerade som länsstyrelsernas.

Som framgått av avsnitten 3.9.3 och 6.3.2 beräknas kostnaderna för den kommunala tillsynen bli lägre än för länsstyrelsens. Större delen av kommunernas kostnader är i dag skattefinansierade, vilket är en fördel för djurhållarna. Den skattefinansierade delen kommer emellertid enligt utredningens bedömning att minska påtagligt efter hand.

Utredningen ser följande *nackdelar* med kommunerna som lokala tillsynsmyndigheter.

För att djurskyddstillsynen i princip skall kunna bli ett heltidsarbete för inspektörerna krävs i regel samverkan mellan flera kommuner, vilket är mer komplicerat än om inspektörerna endast skulle arbeta åt en länsstyrelse. Samverkan behövs dels för att få några av kommunerna att anställa inspektörerna, dels för att samordna inspektörernas arbete i de olika kommunerna. Ännu mer komplicerat är det att samverka om specialiserade djurskyddsinspektörer – som har särskild erfarenhet av viss djurhållning, exempelvis av tävlingsdjur – eftersom det då krävs samverkan mellan ytterligare några kommuner. Inspektörerna blir i regel så få att de inte har kolleger på sin arbetsplats som de kan få stöd av i tillsynsarbetet. Särskilda insatser behöver göras för att förstärka samverkan mellan kommuner och länsstyrelser och mellan kommuner och veterinärer. Kommunernas juridiska kompetens är generellt sett sämre än länsstyrelsernas. Mer än hälften av kommunerna har inga jurister anställda. Dessutom är kommunernas jurister sannolikt mindre erfarna i djurskyddstillsyn än länsstyrelsernas jurister, som har ett större verksamhetsområde inom djurskyddet. Kommunerna har hittills inte prioriterat arbetet med djurskyddstillsyn särskilt högt. Det är svårare att samordna verksamheten för tillsynsmyndigheterna i kommunalternativet, eftersom det rör sig om drygt 300 tillsynsmyndigheter – Jordbruksverket, länsstyrelserna och kommunerna – på tre olika nivåer. Länsstyrelsealternativet innehåller endast ett 25-tal tillsynsmyndigheter – Statens jordbruksverk och länsstyrelserna – på två nivåer.

8.2.2 För- och nackdelar med länsstyrelserna som lokala tillsynsmyndigheter

Enligt utredningens bedömning har länsstyrelserna följande fördelar som lokala tillsynsmyndigheter framför kommunerna.

Länsstyrelserna har högre djurskyddskompetens än kommunerna. Där finns förutom veterinärmedicinsk sakkunskap också personal med kompetens i husdjurs- och byggnadsfrågor. Juridisk kompetens

finns dessutom på alla länsstyrelser. Djurskyddsärendena skulle därigenom och genom att det skulle bli färre myndigheter som fattar beslut i ärendena kunna få en enhetligare bedömning än om ärendena avgörs av många kommuner. Eftersom länen är större än kommunerna skulle det i varje län anställas fler djurskyddsinspektörer än i enskilda kommuner eller i några få samverkande kommuner. Förutom vanliga inspektörer skulle länsstyrelserna därför kunna anställa fler inspektörer som är specialiserade på olika tillsynsobjekt. Inspektörerna skulle dessutom i länsstyrelsealternativet kunna stödja varandra i tillsynsarbetet, eftersom de har kolleger på arbetsplatsen. Varje länsstyrelses sammantagna djurskyddskompetens skulle därmed kunna bli högre än den enskilda kommunens eller de samverkande kommunernas kompetens. Vid länsstyrelserna skulle djurskyddstillsynen i vissa fall kunna samordnas med annan verksamhet som länsstyrelserna utför, t.ex. tillståndsprövning av vilthägn (se avsnitt 5.4). Eftersom länsstyrelserna också svarar för distriktsveterinärorganisationen i länet, skulle möjligheterna till samarbete vara större mellan länsstyrelser och distriktsveterinärer än mellan kommuner och distriktsveterinärer. Det skulle vara lättare att samordna verksamheten för ett 25-tal tillsynsmyndigheter på två nivåer, som länsstyrelsealternativet innebär, än för drygt 300 tillsynsmyndigheter på tre olika nivåer enligt kommunalternativet.

Följande *nackdelar* kan finnas med länsstyrelserna som lokala tillsynsmyndigheter för djurskyddet.

Länsstyrelserna har förmodligen sämre lokal kännedom än kommunerna, vilket framför allt är en nackdel vid tillsynen över sällskapsdjur, som det förhållandevis ofta saknas register över. Den tillsynsorganisation som skulle behöva byggas ut vid länsstyrelserna medför en större förändring i deras organisation än vad motsvarande utbyggnad vid kommunerna innebär. Kommunernas beslut i djurskyddsärenden överklagas till länsstyrelserna. Om länsstyrelserna skulle bli lokala tillsynsmyndigheter upphör de att vara överklagningsinstans, vilket skulle kunna försämra rättssäkerheten. Även länsstyrelserna kan behöva samverka om de specialiserade djurskyddsinspektörerna.

Kostnaderna för länsstyrelserna som lokala tillsynsmyndigheter beräknas enligt avsnitten 3.9.3 och 6.3.2 bli större än för kommunerna. För djurhållarna skulle inspektionsavgiften framför allt inledningsvis bli högre i länsstyrelsealternativet, eftersom kommunerna nu subventionerar djurskyddstillsynen via kommunalskatten.

8.3 Förslag på lokal tillsynsorganisation och andra förbättringar i den lokala djurskyddstillsynen

Utredningens förslag på framtida lokal tillsynsmyndighet grundar sig på en avvägning mellan å ena sidan angelägenheten av att ha en djurskyddstillsyn som svarar mot samhällets värderingar och å andra sidan angelägenheten av att samtidigt hålla kostnaderna för tillsynen så låga som möjligt. Enligt utredningens mening bör det inte enbart ligga i samhällets utan också i den enskilde djurägarens intresse att den offentliga tillsynen är av sådan kvalitet att den har trovärdighet hos allmänhet och omvärld.

En förbättrad kommunal djurskyddstillsyn

Som framgått tidigare anser utredningen att den nuvarande kommunala djurskyddstillsynen inte motsvarar de krav som samhället ställer på tillsynen, bl.a. i propositionen om djurskyddslagen (se avsnitt 8.1). I kapitel 3 har utredningen därför beskrivit en alternativ förbättrad kommunal djurskyddstillsyn som kortfattat innebär att

- den regelbundna tillsynen över lantbrukets djur på sikt utövas vart tredje år för att vara godtagbar och över vissa andra tillsynsobjekt oftare,
- registren över djurhållningen inom kommunerna förbättras,

- kommunernas kompetens i djurskyddstillsyn förbättras genom att det i en ny 24 a § djurskyddslagen (1988:534) förs in krav på att tillsynspersonalen skall ha en 20-poängs djurskyddsutbildning på högskolenivå. För att vara behörig till den utbildningen bör den sökande ha lämplig grundutbildning, exempelvis Sveriges lantbruksuniversitets lantmästarutbildning, djursjukvårdarutbildning eller hippologutbildning. Även mer kvalificerad utbildning med inriktning på djurkunskap bör godtas som grundutbildning, t.ex. veterinärutbildning, husdjursagronomutbildning och zoologutbildning. Inspektörerna bör dessutom ha praktisk erfarenhet av den djurhållning som inspekteras. Den som har kvalificerad praktisk erfarenhet av djurskyddstillsyn bör i ett övergångsskede kunna få dispens från utbildningskravet,
- det rättsliga hinder som nu finns mot kommunal samverkan om djurskyddstillsynen undanröjs genom att en ny 24 b § införs i djurskyddslagen,
- samarbetet mellan kommuner och veterinärer förbättras framför allt genom länsveterinärernas medverkan,
- samtliga veterinärer genom ett tillägg i 4 § förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion blir skyldiga att anmäla eftersatt djurhållning till tillsynsmyndigheterna,
- den s.k. egentillsynen kan bidra till förbättrad djurhållning och på sikt möjligen också till att tidsintervallet för den regelbundna offentliga tillsynen kan förlängas,
- besiktningsveterinärernas roll i djurskyddstillsynen på slakterier blir klarlagd genom ett tillägg i 12 § förordningen med allmän veterinärinstruktion, där det också förs in en skyldighet för besiktningsveterinärerna att anmäla eftersatt djurhållning till tillsynsmyndigheterna.

Utredningen bedömer att den nu beskrivna förbättrade kommunala djurskyddstillsynen motsvarar de krav som samhället ställer på tillsynen.

Ett kombinerat kommun- och länsstyrelsealternativ

Den lokala tillsynen skulle enligt utredningens mening utan nämnvärd fördyring kunna bli ännu bättre än det nyss beskrivna kommunalalternativet om den kommunala tillsynen kombinerades med att länsstyrelserna tar över den lokala tillsynen för några av de s.k. särskilda tillsynsobjekt som kommunerna nu har ansvar för. I kapitel 5 finns en redogörelse för de särskilda tillsynsobjekten.

Det som enligt utredningens mening utmärker de särskilda tillsynsobjekten är att det i regel krävs särskild kompetens för att utöva tillsyn över dem. Utredningen bedömer att länsstyrelserna har bättre kompetens än kommunerna beträffande djurtransporter, cirkusdjur, djur i djurparker och liknande anläggningar, djur i vilthägn, renar, tävlingsdjur och hantering av djur i samband med slakt. Länsstyrelserna kommer dessutom i kontakt med vissa av de nämnda tillsynsobjekten genom sin övriga verksamhet, t.ex. i samband med ansökningar om tillstånd att uppföra vilthägn enligt naturvårdslagen (1964:822). I de län där renskötsel förekommer har länsstyrelserna särskild kompetens eller tillgång till kompetens i rennärringsfrågor. Länsstyrelserna får i ett tidigt skede vetskap om vilka tävlingar med djur som skall äga rum i och med att ansökningar om förordnande av tävlingsveterinär lämnas in där för vidarebefordran till Statens jordbruksverk. De samordningsproblem som kommunerna har vid tillsyn över transporter skulle bli betydligt mindre om länsstyrelserna utövade den lokala tillsynen, eftersom tillsynen i så fall utövades av endast en myndighet i varje län. Utöver de allmänna djurtransporter som sker dagligen berörs också framför allt cirkusdjur, renar och tävlingsdjur av transporter.

Av det sagda följer att den lokala djurskyddstillsynen skulle förstärkas ytterligare om den kommunala tillsynen kompletterades med att länsstyrelserna övertar ansvaret för den lokala tillsynen över

- transporter av djur
- cirkusdjur
- djur i djurparker och liknande anläggningar
- hägnat vilt
- renar
- tävlingsdjur
- djur inom slakteriområden.

Att utredningen inte ser någon direkt fördel med att föra över tillsynen över pälsdjur och försöksdjur, som också ingår i kapitel 5 om särskilda tillsynsobjekt, till länsstyrelserna beror på följande skäl. Kommunerna prövar frågor om tillstånd till pälsdjursuppfödning enligt 16 § djurskyddslagen, om den sker yrkesmässigt eller i större omfattning, och kommer därigenom tidigt i kontakt med uppfödningen. Utredningen bedömer att tillsynen utövas mest rationellt om den utövas av samma myndighet som prövar tillståndsfrågan. Försöksdjur och djurförsök förekommer i ett förhållandevis begränsat antal kommuner och regioner framför allt i anslutning till de större universitetsorterna. Den kompetens som krävs för tillsyn över försöksdjur är speciell och behövs normalt inte i länsstyrelsernas dagliga verksamhet. Tillsynspersonalens naturliga kontaktorgan i djurförsöks- och försöksdjursfrågor är enligt utredningens bedömning Jordbruksverket och Centrala försöksdjursnämnden samt de djurförsöksetiska nämnderna (se avsnitt 10.1). Utredningen ser därför ingen fördel i att föra över den lokala tillsynen över försöksdjur till länsstyrelserna.

Ett länsstyrelsealternativ

I det länsstyrelsealternativ som redovisats i kapitel 6 ingår de tidigare beskrivna förbättringarna i den kommunala djurskydds-

tillsynen (med undantag för vad som behöver göras för att undanröja hindret för kommunal samverkan). Det innebär exempelvis att kravet i 24 a § djurskyddslagen på en 20-poängs djurskyddsutbildning även avser länsveterinärer och biträdande länsveterinärer, om de utövar djurskyddstillsyn. Möjligheten till dispens från utbildningskravet avser även veterinärerna.

Enligt utredningens mening motsvarar länsstyrelsealternativet väl de krav som samhället ställer på djurskyddstillsynen.

Förslag på lokal tillsynsorganisation m.m.

Enligt utredningens bedömning motsvarar samtliga tre redovisade alternativ de krav som samhället ställer på djurskyddstillsynen. Utredningens uppfattning är att länsstyrelsealternativet förmodligen skulle vara det från djurskyddssynpunkt bästa alternativet. Utredningen stannar dock vid att föreslå att den lokala djurskyddstillsynen bör utövas av *kommunen i kombination med länsstyrelsen* på det sätt som beskrivits tidigare under rubriken Ett kombinerat kommun- och länsstyrelsealternativ. Det innebär således att utredningen föreslår att kommunerna även i fortsättningen bör ha ansvaret för djurskyddstillsynen på lokal nivå med undantag för tillsynen över djurtransporter, cirkusdjur, djur i djurparker och liknande anläggningar, hägnat vilt, renar, tävlingsdjur och djur inom slakteriområden. Utredningen föreslår följaktligen att länsstyrelsen i stället övertar tillsynen över dessa objekt. I övrigt föreslår utredningen att de förbättringar som beskrivs i kapitel 3 beträffande den kommunala tillsynen och i kapitel 6 beträffande länsstyrelsealternativet genomförs i de delar som berör respektive myndighet.

Skälen till att utredningen lämnar detta kombinerade förslag är dels att djurskyddstillsynen blir bättre än i det renodlade kommunalternativet, dels att kostnaderna för den lokala djurskyddstillsynen bedöms bli lägre för såväl samhället som djurhållarna än om länsstyrelsealternativet skulle genomföras (se avsnitten 6.3.2 och 13.1), dels att möjligheten att överklaga kommunernas beslut till länsstyrelserna består. Regionalpolitiskt sett är det kombinerade för-

slaget dessutom något bättre än länsstyrelsealternativet, eftersom djurskyddsinspektörerna placeras i flera orter i länen.

Utgifterna för länsstyrelsernas nya lokala djurskyddstillsyn bör i likhet med kommunernas finansieras genom avgifter.

För att genomföra det kombinerade tillsynsförslaget föreslår utredningen att 56 § djurskyddsförordningen ges följande lydelse:

"Länsstyrelsen utövar den regionala tillsynen över efterlevnaden av djurskyddslagen (1988:534). Länsstyrelsen utövar vidare tillsynen inom kommunerna över djurtransporter, djur som hålls som cirkusdjur, djur som används i verksamhet som avses i 37 §, djur som föds upp eller hålls i vilthägn, renar, djur som föds upp eller hålls för att användas i tävling och djur inom slakteriområden."

9 Samordning och samarbete

För att komma till rätta med brister i Jordbruksverkets samordnande och stödjande verksamhet föreslår utredningen att verket förbättrar sina årliga *verksamhetsplaner, anslagsframställningar och årsredovisningar*. Vidare bör verket göra en *särskild satsning* på att framställa djurskyddsinformation.

Utredningen föreslår vidare att

- Jordbruksverket oftare bör arrangera *temadagar*
- Jordbruksverket och länsstyrelser oftare bör ta initiativ till *projektinriktad tillsyn*
- Jordbruksverket och länsstyrelser oftare bör anordna *samordningskonferenser*
- kommuner och länsstyrelser bör upprätta *årsrapporter* över tillsynen.

9.1 Tillsynsmyndigheter

9.1.1 Statens jordbruksverk

Statens jordbruksverks uppgifter och organisation har tidigare beskrivits i avsnitt 2.2.1. Där har bl.a. sagts att Jordbruksverket enligt 24 § djurskyddslagen har till uppgift att utöva den centrala tillsynen över djurskyddslagstiftningen samt att samordna övriga tillsynsmyndigheters verksamhet och vid behov lämna råd och hjälp i den verksamheten.

Enligt propositionen om djurskyddslagen bör i det centrala tillsynsansvaret ingå att utfärda allmänna råd beträffande tillsynsarbetet i övrigt, att samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet samt att arbeta för att en enhetlig praxis utbildas vid tillämpningen av tillsynsbestämmelserna (prop. 1987/88:93 s. 42).

I proposition 1991/92:173 har departementschefen något mer preciserat uttalat vad Jordbruksverkets samordningsansvar innebär. Departementschefen anför där att det för att förbättra djurskyddstillsynen 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 enligt honom en mycket viktig uppgift att fylla. Verkets planering av verksamheten på central nivå är enligt honom en nödvändig förutsättning för att tillsynen skall fungera i praktiken. Som exempel nämner han att Lantbruksstyrelsen 1990 gav ut en handbok i djurskydd för miljö- och hälso-skyddsnämndernas tillsynsverksamhet. Enligt departementschefens mening är den typen av åtgärder ett viktigt led i arbetet med att förbättra djurskyddstillsynen (s. 11).

Riksdagens revisorer framhåller i rapporten Tillsyn av djurskydd att de som svarar för djurskyddstillsynen på kommunal nivå behöver ett starkt stöd från såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna och att ytterligare insatser behöver göras vad gäller tillämpningsföreskrifter, rådgivning till och fortbildning av djurskyddsinspektörer. Revisorerna framhåller vidare att även erfarna djurskyddsinspektörer har problem vid hanteringen av djurskyddsfrågor, bl.a. för att man har svårt att snabbt nå rätt person på Jordbruksverket för råd och vägledning. Mot denna bakgrund anser revisorerna att det är viktigt att verket förstärker sin rådgivning till kommunerna i enlighet med det ansvar som anges i 24 § djurskyddslagen. De anser vidare att det är viktigt att Jordbruksverket på ett mer aktivt sätt arbetar med information till stöd för den löpande djurskyddstillsynen och att verket snarast bör fullfölja föreskriftsarbetet (s. 25).

Jordbruksverket har i sitt yttrande den 10 februari 1994 över riksdagens revisorers rapport lämnat en redogörelse över vilken

samordnande verksamhet som verket utfört och vad det då avsåg att utföra. Av yttrandet framgår följande:

"Jordbruksverket delar revisorernas bedömning att verkets föreskriftsarbete snarast bör fullföljas. Verket har nyligen avsatt särskilda resurser i detta syfte. Det är vidare angeläget att Jordbruksverket på ett mera aktivt sätt arbetar med information och rådgivning till stöd för lokala och regionala tillsynsmyndigheter. Enligt Jordbruksverkets uppfattning är det en brist att de åtgärder som Jordbruksverket vidtagit i syfte att förbättra tillsynsarbetet på lokal och regional nivå inte omnämns i rapporten. Således har bland annat hela tillsynsorganisationen genom kursverksamhet informerats om djurskyddslagstiftningen. Vidare har djurslagsvisa broschyrer om djurskyddsbestämmelser och en särskild handbok rörande lantbrukets djur avsedd för tillsynspersonal utarbetats. Ett landsomfattande tillsynsprojekt har genomförts och presenterats vid en kursdag för lokal och regional tillsynspersonal. Rapporter om slakt av obedövade djur, om motionens och betesgångens betydelse för mjölkkor, om alternativa inhysningssystem för värphöns och om djurskyddslagstiftningen i ett EG-perspektiv har utarbetats och publicerats. --- Jordbruksverket har mycket frekventa telefonkontakter med inte minst lokal tillsynspersonal varvid råd och vägledning lämnas i enskilda ärenden. En stor del av denna rådgivning beror i grunden på att tillsynspersonalen inte har erforderlig kompetens och Jordbruksverket saknar i realiteten resurser för att möta de lokala kraven. Enligt Jordbruksverkets uppfattning bör sådan vägledning vad gäller ärenden av rutinkaraktär i första hand sökas hos länsstyrelsen bland annat på grund av att länsstyrelsen som regel har den lokalkännedom som erfordras för en adekvat rådgivning. Länsstyrelsen bör även som för närvarande svara för viss vidareutbildning bl a genom att så kallade temadagar arrangeras. Även Jordbruksverket har under 1993 anordnat en temadag för regionala och lokala tillsynsmyndigheter. Denna dag var föregången av ett landsomfattande tillsynsprojekt rörande hönshållning.

Jordbruksverket har för avsikt att under 1994 genomföra ett liknande projekt som avslutas med en temadag till viken tillsynsmyndigheterna kallas."

Sedan yttrandet lämnades har Jordbruksverket meddelat ytterligare ett antal föreskrifter som berör bl.a. sällskapsdjur och lantbrukets djur. Några rapporter som behandlar djurskyddsfrågor har utarbetats, bl.a. de tidigare nämnda rapporterna Djurskyddstillsyn 1994 och Tävlingsverksamhet med djur. En ny "Djurskyddshandbok", som i första hand riktar sig till kommunernas tillsynspersonal, har getts ut. Den behandlar Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1993:129) om djurhållning inom lantbruket m.m. och verkets allmänna råd till dessa föreskrifter och till djurskyddslagen. Även broschyrer om olika djurslag har framställts av Jordbruksverket.

Svenska Kommunförbundet har i sitt yttrande den 24 februari 1994 över riksdagens revisorers rapport betonat att i Jordbruksverkets övergripande ansvar för tillsynen över djurskyddet och tillämpningen av djurskyddslagen ingår att samordna andra tillsynsmyndigheters verksamhet samt att lämna råd och hjälp till behövande myndigheter. Kommunförbundet menar att Jordbruksverket brustit i vägledning till kommunerna och att en omprioritering inom Jordbruksverket bör ske så att kommunerna får ett bättre stöd för sin tillsynsverksamhet.

I "Djurskyddstillsyn 1994", som gavs ut i januari 1995, anser Jordbruksverkets arbetsgrupp att det inte avsätts tillräckliga resurser på Jordbruksverket för djurskyddsfrågor. Kraftiga insatser behöver enligt arbetsgruppen göras i första hand beträffande författningsarbete, information och rådgivning. Jordbruksverket bör enligt arbetsgruppen medverka i kursverksamhet samt ta fram broschyrer, handböcker, videofilmer och diabildserier som kan användas regionalt och lokalt vid informationsmöten och i kursverksamhet. Jordbruksverket bör vidare ordna årliga temadagar för regionala och lokala tillsynsmyndigheter. I verkets informationsblad "Djuridiken" som utkommer med sex nummer per år och som riktas till bland annat

lokala och regionala tillsynsmyndigheter bör enligt arbetsgruppen frågor rörande djurskydd i ökad utsträckning beröras (s. 11).

Av de enkätundersökningar som utredningen genomfört hos kommunernas tillsynspersonal och hos länsstyrelserna har bl.a. följande framkommit om Jordbruksverkets samordningsarbete.

Den huvudsakliga rådgivning och hjälp som Jordbruksverket ger länsstyrelserna i djurskyddsarbetet är enligt enkätsvaren rådgivning vid förfrågan, rådgivning genom kurser och andra träffar som Jordbruksverket anordnar, t.ex. genom de årligen återkommande "länsveterinärdagarna". Jordbruksverket lämnar även skriftlig information till länsstyrelserna, bl.a. i form av den tidigare nämnda djurskyddshandboken.

Av enkätsvaren från länsstyrelserna framgår att drygt två tredjedelar av länsstyrelserna anser att Jordbruksverkets rådgivning och hjälp inte är tillfredsställande. En sjättedel av länsstyrelserna anser att Jordbruksverkets rådgivning är tillfredsställande. Resten av länsstyrelserna har uppgett att de inte har någon uppfattning i frågan, eftersom de inte utnyttjar Jordbruksverket som rådgivare.

Länsstyrelserna lämnar i enkätsvaren i huvudsak följande förslag på hur Jordbruksverket kan förbättra sin rådgivning och hjälp till dem. Jordbruksverket bör öka sin tillgänglighet så att man lättare kan få kontakt med den person på verket som söks. Verket bör lämna regelbunden information om principiellt intressanta rättsfall och om tolkningar som verket gjort av olika djurskyddsbestämmelser. Svar på frågor som länsstyrelserna ställer bör lämnas snabbare och vara utförligare. Omsättningen på den personal som arbetar med djurskyddsfrågor bör minskas och personalens kompetens höjas. Jordbruksverket bör arrangera fler gemensamma träffar med länsstyrelserna och driva fler tillsynsprojekt.

Enligt enkätsvaren från tillsynspersonal i kommunerna lämnar Jordbruksverket framför allt råd och hjälp till dem vid förfrågan. Jordbruksverket lämnar också skriftlig information, t.ex. genom djurskyddshandboken och nyhetsbrevet Djuridiken, som innehåller aktuell information i bl.a. djurskyddsfrågor. Tillsynspersonal i ca 20

procent av kommunerna anser att de inte får råd och hjälp av Jordbruksverket.

Av enkätsvaren framgår att tillsynspersonal i omkring 40 procent av kommunerna anser att Jordbruksverkets rådgivning och hjälp till dem inte är tillfredsställande. Personal i ca 30 procent av kommunerna anser att hjälpen är tillfredsställande. I resten av kommunerna uppger personalen att den inte har någon uppfattning i frågan.

I enkätsvaren lämnas i huvudsak följande förslag på hur Jordbruksverket kan förbättra sin rådgivning och hjälp till kommunerna. Det som framförallt efterlyses är information i djurskyddsfrågor genom handböcker eller i annan skriftlig form, bl.a. genom sammanställningar av rättsfall. Fler gemensamma träffar och kurser med personal från Jordbruksverket och kommunerna föreslås. Jordbruksverket bör öka sin tillgänglighet vid telefonförfrågningar och ha en snabbare ärendehantering. Verket bör vidare lämna tydligare svar på hur djurskyddsbestämmelser bör tolkas.

9.1.2 Länsstyrelser

I avsnitt 2.2.2 lämnas en redogörelse för länsstyrelsernas uppgifter och organisation. Där framgår bl.a. att länsstyrelserna svarar för djurskyddet inom länet och utövar den regionala tillsynen över djurskyddslagen. Länsstyrelsen har vidare som särskild uppgift att med beaktande av fastställda nationella mål verka för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet i länet samordnas och anpassas efter de övergripande miljö- och regionalpolitiska målen. Länsstyrelsen svarar också för distriktsveterinärorganisationen i länet och utövar tillsyn över andra praktiserande veterinärers verksamheter samt leder och samordnar åtgärder mot djursjukdomar.

Den regionala tillsynen över djurskyddslagen utövas enligt 56 § djurskyddsförordningen av länsstyrelsen. Länsstyrelsen får liksom andra tillsynsmyndigheter – enligt 26 § djurskyddslagen – meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Länsstyrelsen får dessutom meddela förbud att ha hand om djur och

besluta att djur skall omhändertas. I vissa fall får länsstyrelsen dessutom besluta om omedelbart omhändertagande av djur (29, 31 och 32 §§ djurskyddslagen).

I rapporten Tillsyn av djurskydd har riksdagens revisorer bl.a. anfört att länsstyrelsens möjligheter att påverka en kommunal tillsynsresurs, trots en modifiering i länsstyrelseinstruktionen, fortfarande är liten och att lagstiftningens utformning gör det lätt för kommunerna att lågprioritera djurskyddstillsynen. Flera länsveterinärer har dock enligt revisorerna tagit initiativ till sammanträden med inspektörerna för diskussion om problem, mellankommunal samverkan, samverkan med veterinär expertis, genomgång av nya författningar, rådgivning och information m.m. De har vidare tagit kontakt med miljö- och hälsoskyddscheferna och den politiska ledningen i syfte att höja standarden på tillsynsverksamheten. Länsveterinärerna anser enligt revisorerna att denna uppgift är viktig, eftersom flera – oftast flertalet – kommuner inom varje län inte har tillgång till personal med särskild djurskyddsutbildning. I några län har försök gjorts med projektinriktad tillsyn där man koncentrerar sig på speciella djurhållningsmetoder eller aktuella djurskyddsfrågor. Det uppges dock att flera sådana projekt inte kunnat genomföras i brist på resurser och kompetens lokalt. Av revisorernas rapport framgår vidare att det förekommer att kommuner med små resurser för handläggning av djurskyddsärenden önskar att länsstyrelsen tar över ett komplicerat ärende men att detta som regel inte sker. Länsveterinärerna förespråkar ofta att kommunerna i högre utsträckning än hittills skall anlita distriktsveterinär eller annan veterinär kompetens. Enligt revisorerna ställer länsveterinärerna upp när det behövs vid inspektioner av svårbedömda verksamheter som försöksdjursanläggningar och kennlar. Länsstyrelsens stöd vid handläggningen av djurskyddsärenden sägs vara särskilt värdefullt i de kommuner som saknar egentlig djurskyddstillsyn. I kommuner med stadsveterinär och där samarbete etablerats med distriktsveterinär är de spontana kontakterna med länsveterinären något färre. Länsveterinärernas temadagar och i förekommande fall projektverksamhet kring olika problemområden är enligt revisorerna

uppskattade (s. 19 f.). Revisorerna framhåller att de som svarar för djurskyddstillsynen på kommunal nivå behöver ett starkt stöd från såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna och att länsstyrelsernas engagemang är viktigt, eftersom länsstyrelserna ofta genom sina löpande kontakter med kommunerna har större förutsättningar än ett centralt verk att i angelägna frågor vinna gehör hos de enskilda kommunernas politiska ledning. Jordbruksverket och länsstyrelsen bör enligt revisorerna på ett mera aktivt sätt än hittills arbeta med information till stöd för den löpande djurskyddstillsynen (s. 25).

Jordbruksverkets arbetsgrupp anför i "Djurskyddstillsyn 1994" i huvudsak följande om samverkan mellan kommun och länsstyrelse. Länsstyrelsen skall verka för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet i länet samordnas och anpassas efter de övergripande miljö- och regionalpolitiska målen. Inom djurskyddsområdet har det enligt arbetsgruppen visat sig att samverkan med länsveterinären oftast sker i samband med vanvårdsärenden. Länsveterinären anlitas dessutom i många kommuner i samband med ovanlig och komplicerad djurhållning och i samband med anmälan. I viss mån deltar länsveterinären även i kommunernas planering av djurskyddstillsynen. Länsstyrelsen bör enligt arbetsgruppen i första hand verka genom information och upplysning till kommunala politiker och beslutsfattare om vikten av en ändamålsenlig och uniform djurskyddstillsyn. Länsstyrelsen bör vidare vara en rådgivnings- och samordningsresurs för den lokala tillsynspersonalen. Inte minst är samordningen mellan den kommunala tillsynspersonalen och distriktsveterinärerna av väsentlig betydelse. Länsveterinären och den kommunala myndigheten bör enligt arbetsgruppen genomföra gemensamma inspektioner, där länsveterinären delger kommunen sina iakttagelser muntligt eller skriftligt. Länsstyrelsen kan också efter överenskommelse med kommunen överta ärenden därifrån (s. 15).

Den enkätundersökning som utredningen genomfört hos kommunernas tillsynspersonal har gett följande bild av länsstyrelsernas samarbete med kommunerna. Länsstyrelserna ger kommunernas tillsynspersonal råd och hjälp framför allt när personalen begär det, t.ex. vid handläggning av komplicerade djurskyddsärenden. Det är

också vanligt att länsstyrelserna lämnar juridisk rådgivning till dem. Länsstyrelserna arrangerar vidare kurser och träffar i djurskyddsfrågor för kommunernas tillsynspersonal.

Enligt drygt 70 procent av enkätsvaren är länsstyrelsernas rådgivning och hjälp till kommunerna tillfredsställande. Ca 25 procent anser det motsatta.

Av enkätsvaren framgår att länsstyrelserna kan förbättra sin rådgivning och hjälp till kommunerna framför allt genom att anordna träffar och kurser för kommunernas djurskyddspersonal. Att länsstyrelserna tar initiativ till projektinriktad tillsyn anses viktigt. Länsveterinärernas medverkan vid inspektioner och komplicerade ärenden nämns som önskade förbättringar.

9.1.3 Kommuner

Som tidigare framgått i avsnitt 2.2.3 utövas den lokala tillsynen över efterlevnaden av djurskyddslagen av kommunerna, om regeringen inte har föreskrivit att tillsynen skall utövas på något annat sätt. I avsnittet har även en redogörelse lämnats för kommunernas uppgifter och organisation.

Av de tidigare avsnitten i detta kapitel framgår vilket samarbete med länsstyrelserna och Jordbruksverket som kommunernas tillsynspersonal anser sig behöva och vilken uppfattning som bl.a. riksdagens revisorer har i frågan. Där redovisas även den uppfattning Jordbruksverkets arbetsgrupp har i "Djurskyddstillsyn 1994".

9.1.4 Överväganden och förslag

Utredningen får till en början konstatera att Jordbruksverkets möjligheter att samordna och påverka de övriga myndigheternas verksamhet är begränsade. Det beror framför allt på att Jordbruksverket inte har någon direktivrätt över de andra tillsynsmyndigheterna (jfr JO 1988/89 s. 378). Jordbruksverket kan således inte genom bindande direktiv bestämma t.ex. att en kommun skall satsa

större resurser på djurskyddstillsynen eller genomföra ett tillsynsprojekt, om verket skulle anse att det behövdes. Detsamma gäller Jordbruksverkets möjligheter att påverka länsstyrelsernas verksamhet och länsstyrelsernas möjligheter att påverka den kommunala tillsynen. Jordbruksverket och länsstyrelserna måste därför söka andra vägar för att påverka och samordna djurskyddstillsynen på de andra tillsynsmyndigheterna.

För att komma till rätta med brister i Jordbruksverkets samordnande och stödande verksamhet föreslår utredningen följande.

Jordbruksverket bör i sina årliga *verksamhetsplaner* för djurskyddstillsynen också redogöra för vad verket anser att de regionala och lokala tillsynsmyndigheterna bör prioritera i tillsynsarbetet under det kommande verksamhetsåret. De övriga tillsynsmyndigheterna skulle därigenom kunna få information om Jordbruksverkets planer tidigare än vad som nu ofta är fallet och kunna ta hänsyn till dem i sin verksamhetsplanering. Planeringen kan t.ex. avse landsomfattande tillsynsprojekt, temadagar eller särskild information som bör lämnas till allmänheten eller vissa branscher i samband med att nya djurskyddsföreskrifter träder i kraft. Verksamhetsplaneringen bör ske efter samråd med företrädare för de berörda myndigheterna.

Jordbruksverket bör i sina *anslagsframställningar och årsredovisningar* till regeringen mer konkret än för närvarande redovisa sin verksamhetsplanering för djurskyddstillsynen och inte minst vilka förväntningar som verket har på de andra tillsynsmyndigheterna. De berörda departementen skulle därigenom få möjlighet att ta hänsyn till Jordbruksverkets planering, när regleringsbrev utformas för de statliga tillsynsmyndigheterna.

Jordbruksverket bör göra en *särskild satsning* på att

- utarbeta djurskyddsföreskrifter
- sammanställa information för tillsynspersonal om principiellt intressanta rättsfall inom djurskyddsområdet

- framställa skriftlig information och annan information för tillsynspersonal, t.ex. i form av handböcker och broschyrer, men också information som kan användas i tillsynsmyndigheternas utåtriktade verksamhet.

Utredningen föreslår vidare följande för att förbättra både den centrala och regionala samordningen av tillsynsmyndigheterna och stödet till dem.

Länsstyrelserna och kommunerna bör upprätta *årsrapporter* över sin djurskyddsverksamhet så att Jordbruksverket kan följa upp verksamhetsplaneringen och kan få en uppfattning om hur djurskyddstillsynen utövas av tillsynsmyndigheterna. Länsstyrelserna bör sammanställa och kommentera kommunernas årsrapporter och därefter vidarebefordra dem till Jordbruksverket tillsammans med egna årsrapporter. Med utgångspunkt från årsrapporterna bör Jordbruksverket därefter vidta de åtgärder som behövs. I årsrapporterna bör myndigheterna exempelvis redogöra för hur stora resurser som avsätts för djurskyddstillsynen, hur ofta den regelbundna tillsynen utövas, vilka tillsynsprojekt som genomförts, vilka informations- och rådgivningsprojekt som utförts och vilket samarbete som förekommit med veterinärer, branschrådgivare och polismyndigheter. Jordbruksverket bör samråda med företrädare för de övriga myndigheterna om vad årsrapporterna bör innehålla. Som jämförelse kan nämnas att kommunerna lämnar liknande årsrapporter om den lokala livsmedelskontrollen till Statens livsmedelsverk. Kommunernas rapporteringsskyldighet har sin grund i 48 § livsmedelsförordningen (1971:807). Utredningen föreslår att en motsvarande bestämmelse införs i ett nytt andra stycke i 59 § djurskyddsförordningen så att också Jordbruksverket kan meddela föreskrifter om rapporteringsskyldighet. Bestämmelsen bör ges följande lydelse:

"Jordbruksverket får meddela föreskrifter om skyldighet för övriga tillsynsmyndigheter att underrätta Jordbruksverket om den tillsynsverksamhet som bedrivs och resultaten av verksamheten."

Jordbruksverket bör arrangera *temadagar* för kommunernas och länsstyrelsernas tillsynspersonal eller delta i sådana arrangemang varje eller vartannat år. Teman för sammankomsterna kan t.ex. vara nya djurskyddsföreskrifter, nya djurhållningssystem, hälsoproblem för särskilda djurslag eller frågor som är betydelsefulla för handläggningen av en viss typ av ärenden.

Jordbruksverket bör oftare ta initiativ till landsomfattande *tillsynsprojekt*, s.k. projektinriktad tillsyn, där tillsynen inriktas på en bestämd typ av djurhållning eller del av djurhållning, exempelvis burhönsanläggningar, sinsugghållning, ridskolor eller zoobutiker. Projekten bör ske varje eller vartannat år och genomföras under en begränsad tidsperiod. De bör föregås av en utbildningsdag för tillsynspersonalen. Länsstyrelserna bör ansvara för samordningen av projekten i länen. Även länsstyrelserna bör ta initiativ till projektinriktad tillsyn inom länen, när det finns angelägna tillsynsprojekt där.

Jordbruksverket bör oftare anordna *samordningskonferenser* med länsstyrelserna för att behandla gemensamma djurskyddsfrågor, t.ex. förberedelser inför projekt som skall genomföras eller tillämpningen av djurskyddsföreskrifter. Länsstyrelserna bör i sin tur arrangera samordningskonferenser på regional nivå med kommuner och distriktsveterinärer. Samordningskonferenserna bör arrangeras ett par gånger om året.

I avsnitt 3.5.5 finns en beskrivning av hur en utökad samverkan mellan kommuner och veterinärer kan åstadkommas, bl.a. genom regionala samverkansgrupper som länsstyrelserna tillsätter.

Utredningen föreslår vidare att Jordbruksverket bör undersöka vilka möjligheter det finns att förstärka djurskyddstillsynen genom omprioriteringar inom verket. Utredningen anser det angeläget att Jordbruksverket kommer till rätta med den stora personalomsättning som under senare år negativt påverkat kontinuiteten och kompetensen vid verkets djurskyddsfunktion.

För att göra det möjligt för Jordbruksverket att koncentrera sina resurser på de förändringar i verksamheten som föreslagits ovan anser utredningen att vissa arbetsuppgifter bör föras över från

verket till länsstyrelserna, om de kan utföras mer rationellt där. Utredningen återkommer till detta i avsnitten 10.2 och 10.3.

Utredningen anser slutligen att kommunerna i första hand bör vända sig till länsstyrelserna för rådgivning och hjälp i enskilda djurskyddsärenden. Det finns annars risk för att förfrågningarna tar för stor tid i anspråk från andra mer angelägna uppgifter för den centrala tillsynsmyndigheten.

9.2 Polismyndigheter

9.2.1 Polisorganisationen

Rikspolisstyrelsen är enligt polislagen (1984:387) central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Länsstyrelsen är länets högsta polisorgan. Den ansvarar för polisverksamheten i länet och har tillsyn över den verksamhet som bedrivs av polismyndigheterna i länet. Länet är indelade i polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet.

Till polisens uppgifter hör bl.a. att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Polisen skall vidare bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal samt fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

9.2.2 Polismyndigheterna och djurskyddstillsynen

Som framgått tidigare skall polismyndigheterna på begäran lämna den hjälp som tillsynsmyndigheterna behöver vid djurskyddstillsynen (24 § djurskyddslagen). I vissa fall får polismyndigheterna dessutom fatta beslut om omedelbart omhändertagande av djur (32 § djurskyddslagen). Omhändertagandet av djur skall ske genom polismyndigheternas försorg, även om någon av tillsynsmyndigheterna fattat beslutet. Polismyndigheterna bedriver vidare förunder-

sökningar vid misstanke om djurplågeri och brott mot djurskyddslagstiftningen.

För att kunna ge en beskrivning av vilka insatser polismyndigheterna gör inom djurskyddstillsynen och vilket samarbete de har med tillsynsmyndigheterna har Rikspolisstyrelsen, i samråd med utredningen, gjort en enkätundersökning hos samtliga länspolis-mästare. Dessa har i sin tur begärt in uppgifter från polismyndigheterna i länen. Av enkätsvaren har följande framkommit.

Anmälan om brott m.m.

Under treårsperioden den 1 januari 1992 –den 31 december 1994 har omkring 1 400 anmälningar kommit in till polismyndigheterna om djurplågeri enligt brottsbalken och drygt 200 anmälningar om brott mot djurskyddslagstiftningen. Åtal har väckts i omkring 200 fall och drygt 100 fällande domar har meddelats.

Anmälningarna har i huvudsak gjorts av privatpersoner, omkring 1 100 fall. I omkring 100 fall svarar kommuner för anmälningarna och i hälften så många fall veterinärer. Länsstyrelserna har gjort anmälan i ett tiotal fall. Polismyndigheterna har på egen hand tagit initiativ till förundersökningar i ett 100-tal fall.

Förundersökning och samarbete med tillsynsmyndigheterna

Vid ungefär hälften av polismyndigheterna anser personalen att de har tillräckliga kunskaper om djurskyddslagstiftningen för att kunna bedriva effektiva förundersökningar vid misstanke om djurplågeri eller brott mot djurskyddslagstiftningen. Lika många polismyndigheter anser att deras kunskaper om lagstiftningen inte är tillräckliga. För att höja kunskapsnivån anser några polismyndigheter det önskvärt med djurskyddsutbildning för personalen. Förslag lämnas också om att djurskyddsutbildning bör bedrivas gemensamt med tillsynsmyndigheterna så att sådana personliga kontakter kan knytas som är värdefulla vid förundersökningen i enskilda ärenden.

Det stora flertalet polismyndigheter anser att de har tillräckliga resurser för att utreda djurskyddsärenden och djurplägeriärenden och att de får tillräcklig information och dokumentation i ärendena från tillsynsmyndigheter och berörda veterinärer. Många polismyndigheter nämner särskilt att de ofta får värdefull information av länsveterinärer och övriga veterinärer. Några anser dock att det tar för lång tid att få intyg från veterinärerna.

Samarbetet med tillsynsmyndigheterna och veterinärerna fungerar normalt bra enligt polismyndigheterna. Några polismyndigheter framhåller emellertid att djurskyddskompetensen är mycket skiftande hos kommunerna eller framhåller att det är viktigt att kommunerna har välutbildade djurskyddsinspektörer och att det inte räcker att ha sådana inspektörer "på papperet". Regelbundna träffar mellan polismyndigheterna och tillsynsmyndigheterna förekommer normalt inte utan endast i några enstaka fall. Några polismyndigheter anser att samarbetet skulle kunna förbättras om polismyndigheterna och tillsynsmyndigheterna träffades regelbundet och om det fanns särskilt utsedda personer vid myndigheterna som höll kontakt med varandra.

Flertalet polismyndigheter anser att det inte finns några särskilda problem i samarbetet och ansvarsfördelningen mellan dem och tillsynsmyndigheterna i samband med att djur omhändertas. Några polismyndigheter uppger dock att det förekommer att kommunen försöker förmå polismyndigheten att fatta beslut om omhändertagandet i stället för att kommunen på egen hand meddelar sådana beslut. Många polismyndigheter ifrågasätter om det är polismyndigheterna som bör vara ansvariga för det praktiska arbetet och kostnaderna i samband med omhändertagandet av djur (se avsnitt 10.4).

9.2.3 Överväganden och förslag

För att tillgodose polismyndigheternas behov av ytterligare kunskaper om djurskyddslagstiftningen och för att förbättra deras samarbete med tillsynsmyndigheterna föreslår utredningen att polismyndigheterna deltar med personal i den djurskyddsutbildning och de

djurskyddskonferenser som tillsynsmyndigheterna anordnar (se avsnitt 9.1.4). Därigenom kan också personliga kontakter knytas som kan vara betydelsefulla vid handläggningen av enskilda djurskyddsärenden. På kurserna och konferenserna kan polismyndigheternas personal dessutom förmedla sådan kunskap till tillsynsmyndigheterna som från polisiär synpunkt är väsentlig för att en åklagare skall kunna utverka en fällande dom i en rättegång.

Utredningen föreslår vidare att poliser deltar i de fortbildnings- och vidareutbildningskurser i djurskydd som Sveriges lantbruksuniversitet föreslås anordna (se avsnitt 3.3.5).

10 Ansvarsfördelning mellan myndigheter

En zoologisk trädgård, djurpark eller liknande anläggning får inte tas i bruk för offentlig förevisning av djur innan den har godkänts av Jordbruksverket. Utredningen föreslår att länsstyrelserna bör få pröva frågan om godkännande av sådana anläggningar för lantbrukets djur. Beträffande sällskapsdjur föreslår utredningen att Jordbruksverket bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka djurslag som länsstyrelsernas prövning bör omfatta.

Statens jordbruksverk kan medge undantag från sina föreskrifter (SJVFS 1993:129) om djurhållning inom lantbruket m.m., om det finns särskilda skäl. Utredningen föreslår att Jordbruksverket bör bemyndigas att meddela föreskrifter om att länsstyrelserna i särskilda fall får medge undantag från de nämnda föreskrifterna.

Under utredningsarbetet har det visat sig att det finns anledning att diskutera och i en del fall också föreslå en annan ansvarsfördelning av ärenden mellan myndigheter som deltar i djurskyddstillsynen. I det följande redogörs för sådana fall.

10.1 Försöksdjur

Under 1970-talet växte sig intresset för djurskyddsfrågor allt starkare. Det gällde särskilt frågan om försöksdjur, dvs. djur som

används för vetenskapliga eller andra jämförliga ändamål. På hösten 1978 lade regeringen fram ett förslag som syftade till att begränsa och kontrollera djurförsök (prop. 1978/79:13). Regeringen föreslog bl.a. att djurförsöken skulle prövas från etisk synpunkt av etiska nämnder i varje högskoleregion och att en central nämnd för försöksdjursfrågor skulle inrättas med uppgift att vara ett samordnande och rådgivande organ inom försöksdjursverksamheten. Centrala försöksdjursnämnden och de djurförsöksetiska nämnderna inrättades därefter den 1 juli 1979. I förordningen (1979:286) om användning av djur för vetenskapligt ändamål m.m. reglerades uppgifterna för den centrala nämnden och för de regionala nämnderna. Dåvarande Lantbruksstyrelsen bestämde enligt förordningen antalet ledamöter i de etiska nämnderna och utsåg också ledamöterna till nämnderna. Närmare föreskrifter om de etiska nämndernas organisation och om handläggningen av ärendena meddelades dessutom av Lantbruksstyrelsen. Lantbruksstyrelsens nämnda uppgifter överfördes till Centrala försöksdjursnämnden i samband med att den nu gällande djurskyddslagstiftningen trädde i kraft 1988 och 1989. Alla uppgifter som Lantbruksstyrelsen hade beträffande försöksdjur överfördes däremot inte till nämnden.

För närvarande är det två myndigheter som från djurskyddssynpunkt har ansvar för försöksdjursverksamheten, nämligen Statens jordbruksverk – som efterträtt Lantbruksstyrelsen – och Centrala försöksdjursnämnden. Det finns enligt utredningens mening anledning att särskilt studera om ansvarsfördelningen mellan de två myndigheterna är den mest ändamålsenliga och effektiva för samhället.

10.1.1 Statens jordbruksverk

I avsnitt 2.2.1 finns en redogörelse för Statens jordbruksverks verksamhet. Där framgår bl.a. att vissa ärenden som rör försöksdjur handläggs på Jordbruksverket. Det gäller bl.a. följande frågor:

- tillstånd till användning av försöksdjur (19 § djurskyddslagen och 40 § djurskyddsförordningen)

- tillstånd till uppfödning av försöksdjur (19 § djurskyddslagen)
- godkännande av föreståndare som ansvarar för djurförsöksverksamhet (20 § djurskyddslagen)
- godkännande av lokaler för försöksdjur från djurskyddssynpunkt (55 § djurskyddsförordningen).

Jordbruksverket har vidare bemyndigande att meddela föreskrifter om

- undantag från bestämmelserna om uppfödning av försöksdjur i 19 § första stycket andra meningen djurskyddslagen (50 § djurskyddsförordningen)
- lokaler för försöksdjur (55 § djurskyddslagen).

Jordbruksverket har meddelat föreskrifter med stöd av de redovisade bemyndigandena. Bestämmelser som rör försöksdjur finns dessutom i flera andra författningar som Jordbruksverket tillämpar eller i föreskrifter som Jordbruksverket meddelat och som avser även andra djur än försöksdjur. Bland de författningar som särskilt kan sägas beröra försöksdjur kan nämnas lagen (1994:900) och förordningen (1994:901) om genetiskt modifierade organismer.

Jordbruksverket utövar, som tidigare sagts, den centrala tillsynen över efterlevnaden av djurskyddslagstiftningen. Verket har vidare till uppgift att samordna övriga tillsynsmyndigheters verksamhet och skall vid behov lämna råd och hjälp i den verksamheten (24 § djurskyddslagen). Dessa centrala tillsynsuppgifter gäller även försöksdjursverksamheten. Jordbruksverkets allmänna kompetens inom djurskyddsområdet är således betydelsefull även i verkets arbete med försöksdjursfrågor. (Jordbruksverkets kompetens finns beskriven i avsnitt 2.2.1). Det finns följaktligen flera beröringspunkter mellan Jordbruksverkets allmänna djurskyddsarbete och det djurskyddsarbete som avser försöksdjur. Jordbruksverket har vidare

under senare tid satsat särskilt på kompetensutveckling av egen personal som arbetar med försöksdjursverksamhet. Som exempel kan nämnas att en veterinärinspektör numera arbetar heltid med djurskyddsfrågor som rör försöksdjur. Vidare kan nämnas att en grupp på 24 experter nyligen knutits till Jordbruksverket för att lämna underlag till nya, planerade föreskrifter om försöksdjur.

10.1.2 Centrala försöksdjursnämnden

Centrala försöksdjursnämndens verksamhet har kortfattat berörts i avsnitt 2.3.3. Enligt förordningen (1988:541) med instruktion för Centrala försöksdjursnämnden har nämnden till uppgift att samordna och planera frågor som rör försöksdjur. Nämnden skall vidare enligt instruktionen bl.a.

- främja samverkan mellan uppfödare av försöksdjur, forskare, personal som har hand om försöksdjur, djurskyddsorganisationer och myndigheter
- svara för planering av försöksdjursverksamheten i landet och därvid företa åtgärder för att förbättra försöksdjurssituationen
- begränsa behovet av försöksdjur bl.a. genom att främja utvecklingen av alternativa metoder till djurförsök
- efter samråd med Statens jordbruksverk sammanställa statistik över försöksdjursförbrukningen
- följa de djurförsöksetiska nämndernas arbete och bedömning av frågor om användningen av försöksdjur
- till stöd för utvecklingen av alternativa metoder till djurförsök fördela medel som ställs till nämndens förfogande

- tillsammans med berörda högskolemyndigheter, Statens veterinärmedicinska anstalt samt berörda myndigheter i övrigt verka för att de samlade resurserna för försöksdjursverksamheten och därmed sammanhängande frågor utnyttjas effektivt.

Ledamöterna i de djurförsöksetiska nämnderna utses av Centrala försöksdjursnämnden (44 § djurskyddsförordningen). Nämnden har vidare bemyndigande att meddela föreskrifter om

- de djurförsöksetiska nämndernas organisation och om prövningen av ärenden (47 § djurskyddsförordningen)
- utbildningskrav för den som använder försöksdjur (51 § djurskyddsförordningen)
- undantag från kravet på etisk prövning enligt 21 § djurskyddslagen om djuren inte utsätts för operativt ingrepp, insprutning, blodavtappning eller annat lidande (52 § djurskyddsförordningen)
- uppgiftslämnande om antal djur och djurslag, journalföring m.m. för den som använder försöksdjur (54 § djurskyddsförordningen).

Centrala försöksdjursnämnden har meddelat föreskrifter med stöd av de redovisade bemyndigandena och har dessutom utfärdat allmänna råd i anslutning till föreskrifterna. Nämndens föreskrifter och allmänna råd kungörs i Statens jordbruksverks författningssamling.

Centrala försöksdjursnämndens kansli förestås av en byråchef med juridisk examen. Vid kansliet finns vidare två handläggare med biologisk examen samt en sekreterare på deltid.

Inom Centrala försöksdjursnämnden finns fem arbetsutskott med följande uppgifter. Utskottet för *alternativa metoder* handlägger frågor om alternativa metoder till djurförsök. Till stöd för utveck-

ling av sådana metoder lämnar utskottet förslag till fördelning av de forskningsmedel som nämnden förfogar över. Vidare finns arbetsutskott för *etiska frågor* i samband med användandet av försöksdjur, för *försörjnings-, kvalitets- och hälsofrågor* vid uppfödning och användning av försöksdjur, för *lokaler och utrustning* för försöksdjur samt för *utbildning* av dem som bedriver djurförsök eller på annat sätt kommer i regelbunden kontakt med försöksdjur eller djurförsök. Ledamöter i utskotten är personer som har särskild kompetens i forskning och djurskydd samt tjänstemän från myndigheter inom försöksdjursområdet.

Centrala försöksdjursnämnden har sedan 1991 varit huvudansvarig för Sveriges insatser i det internationella arbetet med försöksdjur, bl.a. för det arbete som bedrivs inom ramen för Europarådskonventionen om skydd av ryggradsdjur som används för försöks- och annat vetenskapligt ändamål. Arbetet har under perioden 1991–1995 i huvudsak berört frågor om försöksdjursstatistik och utbildningskrav för den som använder försöksdjur, dvs. frågor som hör till Centrala försöksdjursnämndens ansvarsområde.

10.1.3 Överväganden och förslag

Enligt utredningens uppfattning är Centrala försöksdjursnämnden mer förankrad inom försöksdjursverksamheten än vad Statens jordbruksverk är. Nämnden har t.ex. regelbunden samverkan om försöksdjur och djurförsök med det organiserade djurskyddet, forskningen och berörda myndigheter. Nämndens utbildnings- och informationskanaler inom försöksdjursområdet är väl etablerade. Nämnden har vidare regelbundna kontakter också med sådana forskare som är inriktade på att ta fram alternativa metoder till djurförsök. Jordbruksverkets kontakter med djurförsöksverksamheten är enligt utredningens mening inte så omfattande som Centrala försöksdjursnämndens. Genom sin funktion som central tillsynsmyndighet har Jordbruksverket emellertid en mer allsidig och omfattande kompetens inom hela djurskyddsområdet än Centrala försöksdjursnämnden, vilket är betydelsefullt för försöks-

djursverksamheten genom de många beröringspunkter som finns mellan det allmänna djurskyddsarbetet och det djurskyddsarbete som rör försöksdjur. Verket har t.ex. såväl veterinärmedicinsk som byggnadsteknisk kompetens och stor erfarenhet av författningsarbete. Verket har vidare ett brett kontaktnät med organisationer, institutioner och myndigheter inom djurskyddsområdet.

Med hänsyn till den ansvarsfördelning som finns mellan Centrala försöksdjursnämnden och Jordbruksverket och det sätt myndigheterna bedriver arbetet på förekommer det enligt utredningens bedömning knappast något dubbelarbete inom försöksdjursområdet för närvarande. Det är emellertid utredningens uppfattning att tillsynen över försöksdjur i och för sig på sikt skulle kunna bli mer rationell om alla uppgifter som rör försöksdjur fördes över från Jordbruksverket till Centrala försöksdjursnämnden så att nämnden också blev central tillsynsmyndighet över försöksdjursverksamheten. En nackdel med en sådan överföring av uppgifter är att Jordbruksverkets större allmänna kompetens och förankring inom djurskyddsområdet inte skulle kunna användas så rationellt som nu för försöksdjursverksamheten. En annan nackdel är risken för dubbelarbete om ytterligare en central tillsynsmyndighet på djurskyddsområdet skulle tillskapas. Om uppgifterna skulle flyttas från Jordbruksverket till Centrala försöksdjursnämnden, är det t.ex. sannolikt att förutom motsvarande resurser också vissa allmänna djurskyddsresurser skulle behöva föras till nämnden. Utredningens samlade bedömning är därför att det för närvarande inte är aktuellt att ändra ansvarsfördelningen mellan Jordbruksverket och Centrala försöksdjursnämnden.

10.2 Godkännande av djurparker och liknande anläggningar

10.2.1 Mindre anläggningar för offentlig förevisning av djur

När en zoologisk trädgård, djurpark eller liknande anläggning inrättas, får den enligt 37 § djurskyddsförordningen inte tas i bruk för offentlig förevisning av djur innan den har godkänts av Jordbruksverket. Motsvarande gäller också vid onflyttning av djuren och vid ny-, till- eller ombyggnad av någon betydelse.

Av avsnitt 5.3 framgår att offentlig förevisning av djur förekommer förutom i zoologiska trädgårdar och djurparker också i mindre anläggningar som terrarier, stadsparker, s.k. minizoo och 4H-gårdar. I avsnittet lämnas också en kortfattad redogörelse för vilka djurslag som är vanliga i de olika anläggningarna. I stadsparker och på 4H-gårdar förekommer framför allt lantbrukets djur. Även på minizoo är lantbrukets djur vanliga, liksom kaniner och marsvin. Statens jordbruksverk har uppskattat att det för närvarande finns omkring 250 mindre anläggningar spridda över hela landet. Nya anläggningar tillkommer efter hand. Något som utmärker handläggningen av dessa ärenden är att anläggningarna behöver besiktas innan ärendena avgörs. Besiktningar görs antingen av Jordbruksverket eller länsstyrelsen, som i så fall avger ett yttrande till verket.

Enligt 5 § djurskyddsförordningen får stall för häst, nötkreatur, ren, svin, får, get och fjäderfä inte uppföras, byggas till eller byggas om utan att byggnaden på förhand har godkänts från djurskydds- och djurhälsosynpunkt. Förprovningen av stallarna utförs av länsstyrelsen enligt 6 § djurskyddsförordningen. Vid förprovningen kontrollerar länsstyrelsen bl.a. om det planerade stallat uppfyller de krav som ställs i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1993:129) om djurhållning inom lantbruket m.m.

10.2.2 Överväganden och förslag

Utredningen har tidigare i avsnitt 9.1.4 anfört att det är angeläget att Statens jordbruksverk som central tillsynsmyndighet koncentrerar sina resurser på att samordna och stödja de andra tillsynsmyndigheterna. Enligt utredningens mening är det därför angeläget att Jordbruksverket avlastas ärenden som kan handläggas på regional eller lokal nivå. Av föregående avsnitt framgår att länsstyrelserna har den kompetens som behövs för att förpröva djurställärenden och därmed också i princip den kompetens som behövs för att pröva frågan om godkännande av de mindre anläggningarna för offentlig förevisning av lantbrukets djur. Länsstyrelserna har dessutom närmare till anläggningarna än Jordbruksverket för de besiktningar som behöver göras. Handläggningen av ärendena skulle därför enligt utredningens mening bli mer rationell om ärendena överfördes till länsstyrelserna. Utredningen bedömer att länsstyrelserna bör ha kompetens att också pröva om anläggningar med vanligare sällskapsdjur bör godkännas för offentlig förevisning av djur. Även sådana ärenden bör kunna föras över från Jordbruksverket till länsstyrelserna. Jordbruksverket bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka sällskapsdjur som, utöver lantbrukets djur, bör omfattas av länsstyrelsernas prövning. Utredningen föreslår att 37 § djurskyddsförordningen bör ges följande lydelse så att länsstyrelserna får till uppgift att pröva frågan om godkännande av anläggningar för offentlig förevisning av nämnda djurslag:

"Inrättas en zoologisk trädgård, djurpark eller liknande anläggning, får den inte tas i bruk för offentlig förevisning av djur innan den har godkänts av Jordbruksverket. Fråga om godkännande av sådana anläggningar för häst, nötkreatur, svin, får, get och fjäderfä eller för sådana sällskapsdjur som Jordbruksverket meddelar föreskrifter om skall dock prövas av länsstyrelsen. Motsvarande gäller också vid omflyttning av djuren och vid ny-, till- eller ombyggnad av någon betydelse."

10.3 Ärenden om undantag från Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1993:129) om djurhållning inom lantbruket m.m.

10.3.1 Hur dispensärenden handläggs vid Jordbruksverket

I Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1993:129) om djurhållning inom lantbruket m.m. finns bestämmelser om hur djur skall skötas, om utrymme och inredning i stallar, om stallklinat och om utegångsdjur m.m. Där finns även särskilda bestämmelser för olika djurslag.

Enligt 5 § djurskyddsförordningen får stall för häst, nötkreatur, ren, svin, får, get och fjäderfä inte uppföras, byggas till eller byggas om utan att byggnaden på förhand har godkänts från djurskydds- och djurhälsosynpunkt. Förprovningen av stallarna utförs av länsstyrelsen enligt 6 § djurskyddsförordningen. Vid förprovningen kontrollerar länsstyrelsen bl.a. om det planerade stallet uppfyller de krav som ställs i Jordbruksverkets nämnda föreskrifter.

Enligt 1 kap. 31 § Jordbruksverkets föreskrifter kan Jordbruksverket medge undantag från föreskrifterna, om det finns särskilda skäl. För vissa ärendetyper är det förhållandevis vanligt med dispensansökningar. Som exempel kan nämnas ansökningar om undantag från 1 kap. 28 § Jordbruksverkets föreskrifter. Av bestämmelsen framgår att utegångsdjur skall ha tillgång till ligghall, hydda eller motsvarande, som ger dem skydd mot väder och vind samt en torr och ren liggplats. Det som utmärker handläggningen av dessa dispensärenden är att en inspektion på platsen behöver göras innan ärendena avgörs. Jordbruksverket begär därför att den berörda länsstyrelsen yttrar sig i varje enskilt ärende. Sedan föreskrifterna trädde i kraft den 1 januari 1994 har Jordbruksverket handlagt ett hundratal ansökningar med begäran om undantag från 1 kap. 31 § Jordbruksverkets föreskrifter.

I Jordbruksverkets föreskrifter finns även bestämmelser om utrymme i spiltor för hästar, utrymme i båsar för nötkreatur och mått på gångar i lösdriftsstallar för ungdjur (nötkreatur). Även andra bestämmelser av liknande slag finns i föreskrifterna. För stallar som var i bruk före den 1 juli 1989 träder dessa bestämmelser i kraft den 1 januari 1999. Jordbruksverket väntar sig dispensansökningar i samband med ikraftträdandet av bestämmelserna. Även i dessa fall kommer det i så fall att krävas inspektioner på platsen innan ärendena kan avgöras.

10.3.2 Överväganden och förslag

Som framgått av avsnitt 9.1.4 anser utredningen det angeläget att Statens jordbruksverk koncentrerar sig på de samordnande och stödjande djurskyddsuppgifter som verket har som central tillsynsmyndighet. Enligt utredningens bedömning är det därför angeläget att avlasta Jordbruksverket ärenden som lämpligen kan handläggas på regional eller lokal nivå. Av föregående avsnitt framgår att länsstyrelserna har den kompetens som behövs för att förpröva djurstallärenden. Enligt utredningens mening har länsstyrelserna även den kompetens som krävs för att pröva om dispens bör medges från den typ av föreskrifter som redovisats i avsnittet. Med hänsyn till de inspektioner som dessutom behöver göras anser utredningen att handläggningen av de beskrivna ärendena skulle bli mer rationell om de överfördes till länsstyrelserna. Svårighetsgraden på ärendena varierar emellertid och därmed också kravet på kompetens för att handlägga dem. Det kan därför vara lämpligt att Jordbruksverket får bedöma i vilka fall som länsstyrelserna bör få meddela dispens från föreskrifterna. Utredningen föreslår därför att 4 § djurskyddsförordningen ges följande lydelse:

"Jordbruksverket får meddela föreskrifter om storleken på och utformningen i övrigt av stall och andra förvaringsutrymmen för djur. Jordbruksverket får vidare meddela föreskrifter om att

länsstyrelsen för särskilt fall får medge undantag från föreskrifterna."

En motsvarande ändring bör införas också i 17 § djurskyddsförordningen (se avsnitt 12.3.2).

10.4 Omhändertagande av djur

Beslut om omhändertagande av djur får meddelas av länsstyrelsen med stöd av 31 § djurskyddslagen. I vissa fall kan det finnas behov av att ett djur omhändertas omedelbart. Sådana beslut får fattas av länsstyrelsen, en tillsynsmyndighet eller polismyndigheten enligt 32 § djurskyddslagen. Om beslutet har meddelats av någon annan än länsstyrelsen, skall beslutet underställas länsstyrelsen, som snarast skall avgöra om det skall fortsätta att gälla. Omhändertagandet skall ske genom polismyndighetens försorg.

När länsstyrelsen beslutar om omhändertagande av djur, skall länsstyrelsen snarast fastställa om djuret skall säljas eller avlivas. Försäljningen eller avlivningen skall ske genom polismyndighetens försorg (34 § djurskyddslagen).

Av 35 § djurskyddslagen framgår att kostnader som uppkommer på grund av omhändertaganden av djur enligt 31 och 32 § djurskyddslagen får förskottas av allmänna medel. Om ett djur omhändertas enligt 31 eller 32 §, skall kostnaden slutligt betalas av den mot vilken åtgärden har riktats, dvs. i normalfallet djurets ägare, om det inte finns särskilda skäl till annat. Om ett omhändertaget djur har sålts genom polismyndighetens försorg, får kostnad som slutligt skall betalas av ägaren tas ut ur köpesumman.

10.4.1 Framställning av Rikspolisstyrelsen om översyn av djurskyddslagen och lagen om tillsyn över hundar och katter m.m.

I en framställning den 23 oktober 1995 till Jordbruksdepartementet har Rikspolisstyrelsen hemställt att Utredningen om djurskyddstillsynen får i uppdrag att överväga även de frågor som aktualiseras i en promemoria som fogats till framställningen. Rikspolisstyrelsen har anfört bl.a. följande i promemorian:

"Polisen har som huvuduppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. För polisens område har beslutats om besparingar med krav på en oförändrat hög verksamhetsnivå.

Genom djurskyddslagen och lagen om tillsyn över hundar och katter (tillsynslagen) har polisen ålagts omfattande ansvar och arbetsuppgifter. Polisens befattning med omhändertagande av djur enligt de båda lagarna gäller inte bara själva omhändertagandet utan även sådana arbetsuppgifter som t.ex. transport, förvaring, försäljning m.m. Verksamheten kräver inte sällan ganska omfattande resurser hos polismyndigheten till förfång för den operativa verksamheten. Det har därför vid olika tillfällen ifrågasatts om inte polisens åligganden i dessa avseenden bör överföras till annan myndighet. — — — De arbetsuppgifter som åligger polisen vid omhändertaganden av djur enligt såväl djurskyddslagen som tillsynslagen, t.ex. förvaring, värdering, transport m.m. är ofta mycket resurskrävande och kan inte anses ha en naturlig plats inom polisverksamheten.

Med denna utgångspunkt och mot bakgrund av statsmakternas ställningstagande om en renodling av polisens arbete bör polisen befrias från dessa arbetsuppgifter. Polisen bör dock liksom f.n. initialt vara ansvarig för ingripanden när det t.ex. gäller bitska hundar, hundar som springer lösa i trafiken, vanvårdade djur, etc. Sådana åtgärder måste anses ligga inom ramen för vad som krävs för att upprätthålla allmän ordning och

säkerhet m.m. Det måste också åligga polisen att verkställa handräckningsuppdrag. Handräckning bör dock endast komma ifråga när andra möjligheter är uttömda.

Både djurskyddslagen och tillsynslagen skulle således ändras så att all hantering, med undantag av akuta åtgärder och handräckningsuppdrag, beträffande omhändertagna djur överflyttas till andra organ. Det kan diskuteras vilket organ som är mest lämpligt, men länsstyrelsen eller berörda kommunala organ ligger dock närmast till hands. Mot bakgrund av att tillsynen enligt djurskyddslagen f.n. utreds bör Rikspolisstyrelsen hos jordbruksdepartementet hemställa att utredningen får i uppdrag att överväga även de nu aktuella frågorna.

I sammanhanget bör även uppmärksammas omhändertagande av djur som sker enligt lagen (1938:121) om hittegod. Dessa omhändertaganden bör inte handläggas som ett hittegodsärende utan bör alltid hanteras enligt djurskyddslagen. Jfr 32 § punkt 2 djurskyddslagen, där det framgår att ett djur kan tvångsomhändertas om ägaren till djuret är okänd eller inte kan anträffas.

I specialfallet att djur, som tillhör frihetsberövad, behöver tas om hand av myndighet bör frågan om vem som har kostnadsansvaret för de vidtagna åtgärderna klargöras. I första hand skall djurägaren svara för kostnaderna. Emellertid kan det finnas situationer när djurägaren inte har möjlighet att stå för kostnaderna. I vissa fall bör socialnämnden kunna lämna bistånd till kostnaderna, jfr. ovan nämnda dom av Kammarrätten i Göteborg. I andra fall kan tvångsomhändertagande enligt djurskyddslagen bli aktuellt. Frågan om vem som skall bära kostnaderna i dessa fall får hanteras enligt djurskyddslagens bestämmelser och således för Rikspolisstyrelsens del hanteras i samband med den ovan nämnda framställningen till Jordbruksdepartementet."

De omhändertaganden av djur som tillhör frihetsberövad, som Rikspolisstyrelsen nämner i promemorian, sker med stöd av lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

Genom att polismyndigheterna är skyldiga att ombesörja tvångsomhändertaganden av djur har kostnader för förskotterade medel enligt Rikspolisstyrelsen kommit att belasta enskilda polismyndigheters anslag. Rikspolisstyrelsen uppger i promemorian att det inte är ovanligt att polismyndigheterna har svårt att få ersättning för de förskotterade medlen, som kan uppgå till betydande belopp.

10.4.2 Svenska Kommunförbundets och länsstyrelsernas yttranden över Rikspolisstyrelsens framställning

Utredningen har begärt in yttranden över Rikspolisstyrelsens framställning av Svenska Kommunförbundet och länsstyrelserna.

Av Svenska Kommunförbundets yttrande framgår i huvudsak följande. Svenska Kommunförbundet anser att djurskyddslagens regler om omedelbart omhändertagande inte får styras av polisens önskan att avbörda sig tidskrävande arbete. Kommunförbundet menar att åtgärder som förvaring och försäljning av djuret är polisiära uppgifter, eftersom det är fråga om ett tvångsmässigt omhändertagande av djur ända tills djuret säljs eller avlivas. Kommunförbundet anser vidare att det inte finns någon annan myndighet som nu är mer lämplig att utföra uppgiften än polisen och tror också att polisen är den myndighet som kan hantera frågan på ett för samhället rationellt och kostnadseffektivt sätt. Om ett annat alternativ än polisen skall prövas, fordras enligt Kommunförbundet en utförlig konsekvensanalys av bl.a. lagregleringens syfte, ansvarsförhållanden samt administrativa och ekonomiska effekter.

Länsstyrelsernas yttranden över Rikspolisstyrelsens framställning har – med några undantag – i huvudsak haft ungefär följande innebörd. Enligt länsstyrelsernas uppfattning är polismyndigheterna de samhällsorgan som är mest lämpade att verkställa beslut om omhändertagande av djur, eftersom det ofta uppstår en pressad situation i samband med omhändertagandet. Polismyndigheterna har

auktoritet och vana att hantera sådana situationer. Länsstyrelserna anser att det är lämpligt att den myndighet som ansvarar för omhändertagandet också ansvarar för transporter, förvaring, försäljning eller avlivning av djuren, eftersom de olika insatser som behöver göras i samband med omhändertagandet måste vara samordnade. Enligt länsstyrelsernas mening är det inte rationellt att fördela ansvaret för de olika uppgifterna på flera myndigheter. Polismyndigheterna har vidare den juridiska kompetens som krävs vid ingripanden av detta slag. Några länsstyrelser har framhållit att det inte är ovanligt att akuta omhändertaganden sker på natten eller på helger, vilket talar för att polismyndigheterna bör vara de myndigheter som verkställer omhändertagandet.

Många länsstyrelser anser det naturligt att frågor om den praktiska hanteringen av omhändertagna djur och efterföljande avlivning eller försäljning av djuren löses i samverkan mellan polisen och tillsynsmyndigheterna.

Det är enligt många länsstyrelsernas uppfattning inte rimligt att de kostnader som uppkommer i samband med omhändertaganden belastar en enskild polismyndighets anslag. De anser därför att ett centralt anslag eller förslagsanslag bör inrättas för de kostnader som inte kan tas ut av djurägaren.

Flera länsstyrelser framhåller att de inte kan se att de av Rikspolisstyrelsen föreslagna myndigheterna skulle kunna utföra de beskrivna uppgifterna på ett för samhället mer kostnadseffektivt sätt än polismyndigheterna.

Sammanfattningsvis kan sägas att länsstyrelserna anser att nuvarande ansvarsfördelning mellan tillsynsmyndigheterna och polismyndigheterna i samband med omhändertagande av djur bör bestå även i framtiden.

10.4.3 Överväganden och förslag

Frågan om en annan ansvarsfördelning mellan polismyndigheterna och tillsynsmyndigheterna vid omhändertagande av djur har aktualiserats av Rikspolisstyrelsen i ett förhållandevis sent skede av ut-

redningen. Konsekvenserna av en ändrad ansvarsfördelning mellan myndigheterna i enlighet med Rikspolisstyrelsens förslag bör enligt utredningens mening egentligen utredas mer än vad som nu skett innan ett välgrundat förslag kan lämnas i frågan. Av tidsskäl är detta emellertid inte möjligt nu. Utredningen vill dock som ett allmänt principiellt ställningstagande uttala att den myndighet som fattar ett beslut normalt också bör ta de ekonomiska konsekvenserna av beslutet, vilket i och för sig talar för att ansvarsfördelningen mellan polismyndigheterna och tillsynsmyndigheterna beträffande omhändertagande av djur bör förändras. Motsvarande överföring av resurser från polismyndigheterna till tillsynsmyndigheterna för arbetsuppgifterna bör i så fall också ske. Utredningen anser emellertid inte att det nu framkommit sådana uppgifter som på ett övertygande sätt visar att den förändring som Rikspolisstyrelsen föreslagit är den från samhällets synpunkt mest rationella. På föreliggande utredningsmaterial anser utredningen därför att någon ändring av ansvarsfördelningen mellan myndigheterna för närvarande inte bör göras. Länsstyrelsernas förslag om att inrätta ett centralt anslag eller ett försöksanslag skulle dock enligt utredningens mening möjligen kunna lösa en del av de kostnadsproblem som enskilda polismyndigheter kan drabbas av nu i samband med omhändertagande av djur.

11 Kommunernas ansvar enligt 2 § djurskyddslagen för tillsynen över försöksdjur

Kommunerna har ansvar för den lokala djurskyddstillsynen. Efter en ändring i 2 § djurskyddslagen, som trädde i kraft den 1 juli 1990, har det bl.a. ifrågasatts om kommunerna har tillsynsansvar över djurförsöken. Justitieombudsmannen har i ett ärende uttalat att kommunerna är tillsynsansvariga. Utredningen delar denna uppfattning. Lagtexten är emellertid enligt utredningens mening inte helt klar. Utredningen föreslår därför att ett tillägg görs i 2 § andra stycket så att innebörden av bestämmelsen blir tydligare.

11.1 Djurförsöksetiska nämndernas prövning av djurförsök

Användning av försöksdjur för vetenskapliga eller andra jämförliga ändamål, som innebär att djuren utsätts för lidande, skall enligt 21 § djurskyddslagen prövas från etisk synpunkt innan försöket påbörjas. Prövningen görs av särskilda djurförsöksetiska nämnder (41 § djurskyddsförordningen), som har till uppgift att göra en ingående och allsidig bedömning av nödvändigheten av ett djurförsök och de etiska problemen kring försöket. För att utföra den uppgiften har nämnderna getts en särskild sammansättning. I nämnderna ingår därför lekmän, forskare och representanter för personal som har

hand om försöksdjur. Bland lekmännen finns såväl allmänintressena som djurskyddsorganisationerna företrädna. Vid prövningen gäller enligt 49 § djurskyddsförordningen att nämnden skall ta hänsyn till å ena sidan försökets betydelse och å andra sidan lidandet för djuren. Nämnden skall avstyrka att djur används för vetenskapliga ändamål om det inte kan anses angeläget från allmän synpunkt eller om det är möjligt att få likvärdig kunskap genom andra metoder.

11.2 Varför 2 § djurskyddslagen ändrats tidigare

Djurskyddslagens 2 § har följande lydelse:

"2 § Djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom.

Djur, som används för ändamål som avses i 19 § första stycket, skall inte anses vara utsatta för onödigt lidande eller sjukdom vid användningen, om denna har tillstyrkts av en djurförsöksetisk nämnd."

Andra stycket i 2 § djurskyddslagen trädde i kraft den 1 juli 1990 genom SFS 1990:628. Dessförinnan omfattade paragrafen endast första stycket. De djur som avses i 19 § första stycket är djur som används för vetenskapligt ändamål, s.k. försöksdjur.

I samband med att andra stycket infördes i 2 § djurskyddslagen uttalade departementschefen följande (prop. 1989/9):118 s. 10 f.):

"Jag vill i det här sammanhanget också ta upp en särskild fråga som rör tillsynen av försöksdjur och som har uppmärksammats i den allmänna debatten. Användningen av sådana djur prövas av särskilda djurförsöksetiska nämnder medan tillsynen är anordnad på samma sätt som i fråga om andra djur. Detta har i ett par fall lett till att miljö- och hälsoskyddsnämnden meddelat

föreläggande om förbud mot försök som godkänts vid den etiska prövningen. Ett ärende om överklagande av ett sådant beslut har nyligen avgjorts av kammarrätten. Kammarrätten har därvid uttalat att nämnden inte lagligen är förhindrad att meddela ett sådant förbud.

Enligt 2 § djurskyddslagen får djur inte utsättas för onödigt lidande och sjukdom. I propositionen med förslag till ny djurskyddslag framhåller jag att huvudregeln bör vara att djur alltid skall åtnjuta sådant skydd men att det dock i vissa fall är oundvikligt att djur åsamkas ett visst lidande, t.ex. vid användning av försöksdjur. — — — Genom den etiska prövningen tillgodoses således bl.a. kravet på att djur inte onödigtvis skall utsättas för lidande och sjukdom. Avsikten med gällande bestämmelser är givetvis att den bedömning av angelägenheten av forskningen som görs av de djurförsöksetiska nämnderna skall vara bindande för tillsynsmyndigheterna. I annat fall förlorar den etiska prövningen en del av sitt värde. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har inte heller sådan särskild kompetens som bör krävas för att pröva om ett försök bör få utföras eller inte. Nämnden har i stället en viktig uppgift att se till att försöket utförs i enlighet med den tillstyrkta ansökningen och att djurens vård och förvaring i samband med försöksverksamheten är tillfredsställande från djurskyddssynpunkt. Jag anser att lagen bör förtydligas så att det klarare framgår att om ett djurförsök har tillstyrkts vid den etiska prövningen så skall djuret, såvitt avser försöket, inte anses vara utsatt för onödigt lidande eller sjukdom. En bestämmelse med den innebörden bör tas in i ett nytt andra stycke i 2 §."

11.3 Framställning av Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök om ändring i 2 § djurskyddslagen

I en framställning den 16 augusti 1994 till chefen för Jordbruksdepartementet har Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök föreslagit att 2 § djurskyddslagen ändras så, att den återfår sin ursprungliga lydelse. Skrivelsen har remissbehandlats av Jordbruksdepartementet. Remissyttrandena har överlämnats till denna utredning.

Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök anför i skrivelsen bl.a. följande:

"Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök (NSMPD) anser att Sveriges djurskyddslag på ett mycket olyckligt sätt missgynnar de djur som tvingas bli försöksdjur. Vi hoppas därför att regeringen ska vidta åtgärder för att komma till rätta med svagheterna i lagen.

2 § i djurskyddslagen säger att djur inte ska utsättas för onödigt lidande. Men med tillägget som kom genom ett riksdagsbeslut 1990 har försöksdjurens skydd urholkats. Därför måste 2 § i djurskyddslagen få tillbaka sin ursprungliga lydelse utan några tillägg.

På grund av tillägget i paragrafen är det idag så att de rådgivande djurförsöksetiska nämndernas (EN) beslut helt styr den ansvariga tillsynsmyndighetens möjlighet att agera, trots att EN inte alls är ute på fältet utan enbart behandlar ansökningarna på papperet.

Ingenting talar för att den nuvarande lydelsen ska vara kvar, men om den ändå blir det krävs åtgärder så att EN får betydligt större skyldigheter och därmed ska även nämnderna kunna ställas till ansvar om inte kraven uppfylls. Idag har EN inget uppföljningsansvar när ansökan väl har behandlats men om det är riksdagens mening att endast nämnden ska ansvara för

försöksdjurens skydd måste naturligtvis även uppföljning ingå i arbetet.

Nämnden måste i så fall för varje ansökan om att få utföra djurförsök göra en detaljutredning, samt kräva in att samtliga tänkbara konsekvenser av försöket redovisas för att man ska kunna avge ett utlåtande. Ett exempel på svårigheterna med att innan ett försök startar kunna avgöra om djuren kommer att utsättas för onödigt lidande är genforskningen, eftersom osäkerheten oftast är stor angående vilka effekter en manipulering kan väntas få på djuren. När de EN tillstyrker ett försök (vilket oftast sker idag) är det enligt lagen inte möjligt att ingripa. — — — "

Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök anför vidare i skrivelsen att en kommun "gjort den tolkningen när man vid en anmälan om djurplågeri i samband med ett djurförsök inte vidtagit åtgärder utan hänvisar till att man inte har något tillsynsansvar enligt 2 § i djurskyddslagen."

11.4 Justitieombudsmannens granskning av en kommuns handläggning av ett ärende avseende djurförsök

Justitieombudsmannen (JO) har granskat det ärende om djurförsök som Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök hänvisar till i skrivelsen till Jordbruksdepartementet.

Enligt JO:s beslut (dnr 2678–1993) avsåg anmälan mot kommunen dess underlåtenhet att som tillsynsmyndighet enligt djurskyddslagen anmäla misstanke om brott. Av JO:s beslut framgår att miljö- och hälsoskyddsnämnden i kommunen i huvudsak anförde följande i sitt yttrande till JO. I ett på sin tid uppmärksammat rättsfall hade djurförsöksetiska nämnden i Stockholm meddelat en försöksledare tillstånd att utföra ett djurförsök. Med hänvisning till 2 § djurskyddslagen förbjöd den lokala tillsynsmyndigheten försöket.

Beslutet överklagades till länsstyrelsen, som med stöd av 2 och 26 §§ djurskyddslagen lämnade besvären utan bifall. Länsstyrelsens beslut överklagades i sin tur till kammarrätten, som likaledes lämnade besvären utan bifall. Därmed var den rättsliga prövningen avslutad. Fallet medförde emellertid att 2 § djurskyddslagen fick ett nytt andra stycke (se avsnitt 11.2). I miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsansvar faller skyldighet att göra åtalsanmälan när det finns misstanke om djurplågeri eller brott mot djurskyddslagen. Principiellt råder emellertid stor osäkerhet om vad tillsynsansvaret omfattar vid tillståndspliktig användning av djur för vetenskapligt ändamål. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har efter ändringen av 2 § djurskyddslagen uppfattat sin tillsynsroll så att den inte har något tillsynsansvar vid användning av djur för vetenskapligt ändamål.

I sitt beslut återgav JO delar av det i avsnitt 11.2 citerade avsnittet från propositionen och anförde bl.a. följande i sin bedömning av ärendet. Av förarbetena framgår klart att den lokala tillsynen enligt djurskyddslagen, liksom tidigare, skall utövas av de kommunala nämnderna även beträffande sådana djur som används för vetenskapligt ändamål. Det åligger sålunda en sådan nämnd bl.a. att tillse att försöken utförs i enlighet med den tillstyrkta ansökningen. Någon sådan tveksamhet i denna fråga som miljö- och hälsoskyddsnämnden gett uttryck för i sitt yttrande kan inte föreligga. Enligt JO måste nämndens felaktiga inställning till omfattningen av sitt tillsynsansvar bedömas som allvarlig, eftersom den får förutsättas ha lett till att nämnden eftersatt sin skyldighet att utöva tillsyn i ett särskilt angeläget avseende.

11.5 Remissyttranden över framställningen av Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök

Ett drygt 30-tal myndigheter, institutioner och organisationer har lämnat remissyttranden över Nordiska samfundets mot plågsamma

djurförsök framställning till Jordbruksdepartementet. Det stora flertalet, omkring 20, remissinstanser anser att det inte framkommit sådana skäl som talar för en ändring av 2 § djurskyddslagen, så att den återfår sin ursprungliga lydelse. En majoritet av dessa instanser är universitet, myndigheter och andra organ som själva använder försöksdjur, medan övriga instanser som delar majoritetens uppfattning i huvudsak är tillsynsmyndigheter. Centrala försöksdjursnämnden framhåller i sitt remissvar att innebörden av 2 § djurskyddslagen – enligt departementschefens motivering i proposition 1989/90:118 – är att den bedömning av angelägenheten av forskningen som görs av de djurförsöksetiska nämnderna skall vara bindande för tillsynsmyndigheterna och att den etiska prövningen i annat fall skulle förlora en del av sitt värde. Enligt nämnden torde en utvärdering av 2 § och de avgränsningsproblem den kan ha gett upphov till lämpligen göras i denna utredning.

Några av de remissinstanser som är av uppfattningen att 2 § djurskyddslagen bör återfå sin ursprungliga lydelse har anfört att de anser att nuvarande lydelse av paragrafen skapat osäkerhet om den lokala tillsynsmyndighetens möjligheter att ingripa vid djurförsök. Andra remissinstanser framhåller att tillsynsmyndigheternas möjligheter att ingripa mot försöksdjurs lidande, som den djurförsöksetiska nämnden inte kan ha förutsett, begränsats eller fråntagits myndigheterna genom tillägget i 2 §. Ytterligare några instanser menar att nuvarande lydelse av paragrafen missgynnar försöksdjuren. Det är djurskyddsföreningar och tillsynsmyndigheter (inklusive Svenska Kommunförbundet) som vill återgå till den tidigare lydelsen av 2 § djurskyddslagen.

Uppfattningen att det är väsentligt att de ansökningar som de djurförsöksetiska nämnderna tillstyrker är så utförliga att det tydligt framgår vilket lidande djuren får utsättas för har framförts av några remissinstanser.

11.6 Enkätundersökning om tillsyn över försöksdjur

Utredningen har gjort en enkätundersökning, som ställts till handläggaren av djurskyddsfrågor, hos ett fyrtiotal kommuner där det finns av Statens jordbruksverk godkända föreståndare som ansvarar för djurförsöksverksamhet (20 § djurskyddslagen). Svar på enkäten har lämnats av tillsynspersonal i ett 30-tal kommuner. Av dessa har inte alla besvarat de ställda frågorna bl.a. för att djurförsök inte bedrivs i kommunen eller för att tillsynspersonal saknar erfarenhet av tillsyn över sådan verksamhet.

Tillsynspersonal i tre kommuner anser att den ändrade lydelsen av 2 § djurskyddslagen medfört att kommunen inte kan utöva tillsyn över djurförsök, medan personal i arton kommuner anser att den ändrade lydelsen inte hindrar kommunerna att utöva sådan tillsyn. Personal i en kommun har svarat att den ändrade lydelsen av 2 § medfört att kommunen inte kunnat ingripa i djurförsök, när försöket inte följt den tillstyrkta ansökningen. Tillsynspersonal i sexton kommuner har den motsatta uppfattningen. I en kommun har personalen svarat att den ändrade lydelsen av paragrafen medfört att kommunen inte kunnat ingripa i djurförsök p.g.a. att den tillstyrkta ansökningen varit oklar. Också i denna fråga har personal i sexton kommuner den motsatta uppfattningen.

11.7 Överväganden och förslag

Utredningen drar av de redovisade remissyttrandena och enkät-svaren följande slutsatser om de avgränsningsproblem som kan finnas beträffande de kommunala nämndernas tillsynsansvar i fråga om försöksdjur.

Att de myndigheter, institutioner och organisationer som själva använder djur för vetenskapliga ändamål i princip inte ser några avgränsningsproblem är enligt utredningens mening tämligen natur-

ligt, eftersom de i sin verksamhet inte har direkt anledning att ta ställning till hur 2 § andra stycket djurskyddslagen bör tolkas.

Framför allt enkätsvaren, men också remissyttrandena, talar enligt utredningens mening för att inte heller tillsynsmyndigheterna har några större problem att göra gränsdragningen. En överväldigande majoritet handläggare av djurskyddsfrågor anser således att kommunerna har ansvar för tillsynen över försöksdjur, medan en liten minoritet anser att kommunerna inte har det ansvaret. JO har dessutom gjort ett klagörande uttalande i denna fråga som innebär att kommunerna är tillsynsansvariga (se avsnitt 11.4). Utredningen anser emellertid att det ändå finns skäl att något ändra formuleringen av 2 § andra stycket djurskyddslagen, eftersom innebörden av stycket inte framgår enbart av lagtexten. Innebörden framgår däremot, som tidigare redovisats, av departementschefens uttalande i propositionen, där det bl.a. sägs att "lagen bör förtydligas så att det klarare framgår att om ett djurförsök har tillstyrkts vid den etiska prövningen så skall djuret, *såvitt avser försöket* (utredningens kursivering), inte anses vara utsatt för onödigt lidande och sjukdom." I propositionen sägs vidare att nämnden har en viktig uppgift i att "se till att försöket utförs i enlighet med den tillstyrkta ansökningen och att djurens vård och förvaring i samband med försöksverksamheten är tillfredsställande från djurskyddssynpunkt" (prop. 1989/90:118 s. 11). För att förtydliga avsikten med den gjorda ändringen föreslår utredningen att följande tillägg (kursiv text) görs i 2 § djurskyddslagen:

"Djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom.

Djur, som används för ändamål som avses i 19 § första stycket, skall inte anses vara utsatta för onödigt lidande eller sjukdom vid användningen, om denna har tillstyrkts av en djurförsöksetisk nämnd *och utförs i enlighet med den tillstyrkta ansökningen.*"

Slutligen vill utredningen framhålla att det är betydelsefullt att de lokala tillsynsmyndigheterna deltar i de djurförsöksetiska nämndernas sammanträden i större utsträckning än hittills. Tillsynsmyndigheterna skulle på så sätt få värdefull kunskap inte bara om djurförsöken utan också om de avvägningar som nämnderna gör mellan å ena sidan försökets betydelse och å andra sidan lidandet för djuret. Också nämnderna skulle därigenom kunna få kunskap om de kommunala tillsynsmyndigheternas förhållanden. Den ömsesidiga förståelsen för nämndernas och tillsynsmyndigheternas verksamhet skulle härigenom kunna öka.

För att de lokala tillsynsmyndigheterna skall kunna utöva en fullgod djurskyddstillsyn över djurförsök är det enligt utredningens mening väsentligt att djurskyddsinspektörerna har tillräcklig utbildning även i djurförsöksverksamhet. Ett exempel på utbildning inom djurförsöksområdet, som inspektörerna bör kunna delta i, är den som Centrala försöksdjursnämnden bedriver för ledamöter i de djurförsöksetiska nämnderna.

12 Bemyndigandet i 4 § djurskyddslagen att meddela föreskrifter om hur djur skall hållas och skötas

Enligt 4 § djurskyddslagen skall djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn eller pälsar eller för att användas i tävling 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. Av paragrafens andra stycke framgår att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter om hur sådana djur skall hållas och skötas.

Utredningen anser att det finns behov av detaljerade bestämmelser om hur djur skall hållas och skötas för fler djur och föreslår därför att 4 § djurskyddslagen ändras så, att Jordbruksverket kan ges ett bemyndigande att meddela skötsel föreskrifter för samtliga djur som omfattas av djurskyddslagen.

12.1 Skötsel föreskrifter som Jordbruksverket får meddela

Enligt 4 § djurskyddslagen skall djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn eller pälsar eller för att användas i tävling hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig natur-

ligt. Av paragrafens andra stycke framgår att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter om hur sådana djur skall hållas och skötas. Ett sådant bemyndigande har Jordbruksverket fått i 17 § djurskyddsförordningen.

I den ursprungliga lydelsen av 4 §, som inte innehöll något om tävlingsdjur, angavs vissa grundläggande krav på djurhållningen för djur enbart inom husdjursskötseln. Enligt propositionen om djurskyddslagen utgör paragrafen en precisering av den allmänna skyldigheten enligt 2 § att djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Att paragrafen begränsades till att gälla djur inom husdjursskötseln innebär enligt propositionen inte i och för sig att inte motsvarande krav gäller också för övriga djur som lagen är tillämplig för. Djur inom husdjursskötseln utgör emellertid en särskilt utsatt grupp på grund av de ekonomiska intressen som ligger i djurhållningen (prop. 1987/88:93 s. 52).

Tillägget om tävlingsdjur i 4 § djurskyddslagen gjordes 1992 och trädde i kraft den 1 januari 1993. Som skäl för tillägget anförde departementschefen att tillsynen kan bli effektivare om tillsynsmyndigheten som stöd för sin verksamhet har tillgång till bindande föreskrifter och att det, när det gäller tävlingshästar, ofta är ekonomiska intressen involverade i minst lika hög grad som för lantbrukets djur. Han föreslog därför att även tävlingsdjur skulle omfattas av 4 § (prop. 1991/92:173 s. 17).

De skötsel föreskrifter som Jordbruksverket hittills meddelat med stöd av bemyndigandet i 4 § djurskyddslagen och 17 § djurskyddsförordningen är föreskrifterna (SJVFS 1993:129) om djurhållning inom lantbruket m.m.

Jordbruksverket har för närvarande inte något bemyndigande att meddela skötsel föreskrifter t.ex. för försöksdjur eller för hästar som inte används i tävlingsverksamhet.

Enligt 7 § djurskyddslagen (1988:534) får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket meddela föreskrifter om förbud mot eller villkor för att hålla djur i fångenskap. I 19 § djurskyddsförordningen (1988:539) har Jordbruksverket fått ett sådant

bemyndigande. Jordbruksverket har nyligen med stöd av bemyndigandet utarbetat ett förslag på skötsel föreskrifter som omfattar även s.k. zoobutiksdjur. De föreslagna föreskrifterna avses gälla för bl.a. fåglar, illrar, hardjur, gnagare, ormar, ödlor, sköldpaddor, krokodiler, groddjur och fiskar.

12.2 Bör 4 § djurskyddslagen omfatta skötsel föreskrifter för försöksdjur?

12.2.1 Internationella överenskommelser om försöksdjur

Genom Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen gäller numera rådets direktiv 86/609/EEG av den 24 november 1986 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om skydd av djur som används för försök och andra vetenskapliga ändamål. Av artikel 5 framgår att alla försöksdjur skall hållas i lämplig miljö, att deras behov av foder, vatten och tillsyn skall tillgodoses samt att deras fysiologiska och etologiska behov skall inskränkas i minsta möjliga utsträckning. Där sägs vidare att försöksdjuren skall ha daglig tillsyn och att deras hälsa och välbefinnande skall kontrolleras av en behörig person. Vidare framgår att åtgärder skall vidtas för att avhjälpa varje skada eller lidande så fort som möjligt. Direktivet har i denna del ännu inte införlivats i svensk rätt.

I juni 1988 ratificerade Sverige Europarådets konvention om skydd av ryggradsdjur som används för försöks- och annat vetenskapligt ändamål. I konventionen ställs liknande krav på skötseln av försöksdjur som i nyss nämnda direktiv 86/609/EEG. Konventionens artiklar har införlivats i svensk rätt förutom de artiklar som behandlar skötseln av försöksdjur.

12.2.2 Framställning av Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök om ändring i 4 § djurskyddslagen

I den framställning som Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök gjorde till Jordbruksdepartementet den 16 augusti 1994 om ändring i 2 § djurskyddslagen (se avsnitt 11.3) föreslog samfundet att även 4 § ändras så att skötsel föreskrifter kan utfärdas för försöksdjur.

Drygt 30 myndigheter, institutioner och organisationer har lämnat remissyttranden över framställningen. Omkring 25 remissinstanser anser att 4 § djurskyddslagen bör ändras så att det blir möjligt att meddela skötsel föreskrifter för försöksdjur. Endast några få instanser har åsikten att 4 § bör förbli oförändrad.

I huvudsak djurskyddsorganisationer och tillsynsmyndigheter anser att försöksdjur bör omfattas av 4 § djurskyddslagen, dvs. att försöksdjuren "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", och att det bör vara möjligt att meddela skötsel föreskrifter med motsvarande inriktning. Statens jordbruksverk har i sitt yttrande framhållit att de ekonomiska faktorer som tidigare angetts som grund i ett par propositioner för att animalieproduktionens djur och djur som används i tävling bör omfattas av 4 § i hög grad även torde gälla för djur som används för vetenskapliga ändamål.

Framför allt de institutioner som använder försöksdjur föreslår ett tillägg i 4 § djurskyddslagen för försöksdjur som inte är så långtgående som paragrafens nuvarande första stycke. Statens veterinärmedicinska anstalts yttrande kan ses som representativt för denna grupp. Anstalten anför i sitt yttrande att det med nuvarande kunskapsnivå inte torde "vara möjligt att för alla djurarter som används som försöksdjur ange någon preciserad form för förutsättningen för att dessa djur skall kunna 'bete sig naturligt.' Det borde dock vara möjligt att utfärda grundläggande bestämmelser för försöksdjur så

att även dessa skall kunna 'hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa'."

Centrala försöksdjursnämnden framhåller i sitt remissyttrande att det enda område där Sverige ännu inte fullföljt sina åtaganden enligt den tidigare nämnda Europarådskonventionen är det område som rör vård och förvaring av försöksdjur. Centrala försöksdjursnämnden anser att det är angeläget att nya föreskrifter om vård och förvaring av försöksdjur snarast utfärdas. Även Statens jordbruksverk har framhållit det internationella åtagande Sverige har genom Europarådskonventionen.

Övrigt

Jordbruksverkets arbetsgrupp har i "Djurskyddstillsyn 1994" anfört att det är en allvarlig brist i lagstiftningen att verket inte har bemyndigande att utfärda skötsel föreskrifter för försöksdjur och att 4 § djurskyddslagen därför bör ändras (s. 32).

12.2.3 Överväganden och förslag

Med hänsyn dels till Sveriges åtaganden beträffande försöksdjur gentemot Europeiska Unionen och Europarådet, dels till det redovisade remissutfallet anser utredningen att 4 § djurskyddslagen bör ändras så att det blir möjligt att meddela skötsel föreskrifter också för försöksdjur. Hur långtgående bör då skötsel föreskrifter för försöksdjur vara? Utredningens uppfattning är att 4 § i princip inte bör göra någon skillnad mellan försöksdjur och andra djur. I den utsträckning som djurförsök medför inskränkningar i djurskötseln och djurens möjlighet att bete sig naturligt, bör detta – enligt utredningens mening – framgå av ansökningen till den djurförsöksetiska nämnden. Det bör alltså ingå i den etiska nämndens uppgift att samtidigt som den tar ställning till ansökningen i övrigt också ta ställning till vilka inskränkningar i de nu aktuella avseendena som bör vara tillåtna medan försöket pågår. De skötsel föreskrifter som

enligt utredningens bedömning normalt kan komma i fråga bör vara av grundläggande karaktär. Föreskrifterna bör meddelas av Statens jordbruksverk efter samråd med Centrala försöksdjursnämnden. Utredningens uppfattning är sammanfattningsvis att 4 § djurskyddslagen bör ändras så att det blir möjligt att meddela skötsel-föreskrifter också för försöksdjur och att dessa föreskrifter i princip bör vara lika långtgående för försöksdjur som för andra djur. Som en konsekvens härav bör även 17 § djurskyddsförordningen ändras. Ett förslag till ny lydelse av dessa paragrafer lämnas i avsnitt 12.3.2.

12.3 Bör 4 § djurskyddslagen omfatta sköselföreskrifter för samtliga djur?

12.3.1 Tidigare förslag om sköselföreskrifter för fler djur

Vid några tillfällen tidigare har förslag lämnats om att Jordbruksverkets, eller tidigare Lantbruksstyrelsens, bemyndigande att meddela sköselföreskrifter borde utökas till att omfatta fler djur än de som nämns i 4 § djurskyddslagen.

Ett sådant förslag har lämnats bl.a. i Lantbruksstyrelsens rapport (1991:4) Hästutredningen. I rapporten framhålls att nya djurägar-kategorier tillkommit med liten eller ingen erfarenhet av djurskötsel och att detta lett till en mindre god skötsel och t.o.m. vanvård av hästar. Enligt rapporten är okunnig hantering av djur ett betydande djurskyddsproblem. Också bland många av den hästägande allmänhetens förebilder, tränare, instruktörer m.fl., är kunskapen om skötsel och träning av hästar ofta otillräcklig. Det är enligt rapporten mycket angeläget att miljö- och hälsoskyddsnämndernas lokala tillsyn får en sådan omfattning att all hästhållning blir föremål för en regelbunden årlig tillsyn. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna måste, sägs det vidare, ha tillgång till kompetent veterinär expertis i denna

tillsyn. Författningsändringar bör enligt rapporten ske så att Lantbruksstyrelsen kan utfärda skötsel föreskrifter för hästar (s. 134 f.).

I samband med att riksdagen behandlade det tidigare nämnda tillägget om tävlingsdjur i 4 § djurskyddslagen anförde jordbruksutskottet följande (1992/93:JoU1 s. 7):

"Utskottet konstaterar dock att den utformning som 4 § i lagen nu får innebär att väsentliga djurskyddsintressen fortfarande kommer att lämnas utanför lagrummets tillämpningsområde. Bl.a. har Lantbruksstyrelsen i sin rapport (1991:4) Hästutredningen uppmärksammat de problem som är förknippade med hållandet av privathästar. Enligt rapporten skulle bristande kunskaper när det gäller både skötsel och vård kunna motivera utökade möjligheter att meddela bindande skötsel föreskrifter även för dessa djur. Vid den utfrågning som utskottet genomfört i samband med detta ärende framfördes liknande synpunkter bl.a. av representanter för Veterinärförbundet. — — — Enligt utskottets mening kan det i vissa fall finnas anledning att ge föreskrifter om ett från djurskyddssynpunkt mer långtgående skydd även när det gäller sådan djurhållning som i sig inte i första hand motiveras av ekonomiska intressen. Utskottet är medvetet om att en utvidgning av tillämpningsområdet för 4 § i enlighet med det anförda torde kräva en mer genomgripande förändring av djurskyddslagen. Enligt utskottets mening bör det ankomma på regeringen att överväga vilka möjligheter som finns att på ett bättre sätt tillvarata sådana väsentliga djurskyddsintressen som i dag faller utanför tillämpningsområdet för 4 § djurskyddslagen."

Jordbruksutskottet har även senare gjort ett liknande uttalande som det nyss citerade (1994/95:JoU1 s. 12).

I de remissyttranden som lämnades över Nordiska samfundets mot plågsamma djurförsök framställning om skötsel föreskrifter för försöksdjur framförde några remissinstanser även synpunkter på sådana föreskrifter för övriga djurslag. Statens jordbruksverk anför

t.ex. i sitt yttrande att 4 § djurskyddslagen bör omfatta alla djur som berörs av djurskyddslagen. Liknande yttranden lämnades av ytterligare fyra tillsynsmyndigheter. Svenska Kommunförbundet framhåller i sitt yttrande att förbundet vid flera tillfällen uttalat att 4 § djurskyddslagen bör omfatta alla djur. Kommunförbundet anser att det är en brist i lagstiftningen att Jordbruksverket saknar bemyndigande att utfärda föreskrifter om hur försöksdjur, sällskapsdjur och andra hästar än tävlingshästar skall hållas och skötas och att detta förhållande medför stora svårigheter inte minst i tillsynsarbetet.

Statens jordbruksverks arbetsgrupp har i "Djurskyddstillsyn 1994" anfört att 4 § djurskyddslagen bör ändras så att den omfattar även sällskapshundar och katter samt andra hästar än sådana som används i tävlingsverksamhet (s. 28 f.). Med anledning av rapporten erinrade Statens jordbruksverk i skrivelse den 22 februari 1995 Jordbruksdepartementet om att verket tidigare framhållit vikten av att 4 § djurskyddslagen utvidgas till att omfatta alla djur som berörs av lagen, vilket enligt verket skulle underlätta tillsynsarbetet på lokal och regional nivå.

12.3.2 Överväganden och förslag

I 2 § djurskyddslagen finns den grundläggande bestämmelsen om hur djur skall hållas och skötas. Där sägs att djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. En sådan allmän bestämmelse är emellertid i praktiken svår att tillämpa och har därför preciserats i ett antal andra paragrafer i djurskyddslagen, bl.a. i 4 §. Preciseringar har också gjorts i djurskyddsförordningen och i föreskrifter som Statens jordbruksverk har meddelat. Fördelen med preciseringarna är att både de enskilda djurhållarna och tillsynsmyndigheterna får mer konkret information om vilka krav som gäller i olika situationer än vad den grundläggande bestämmelsen i 2 § ger. Tillsynen blir därmed enklare att utöva. För förvaltningsdomstolarna och de allmänna domstolarna finns det också fördelar i den dömande verksamheten med mer konkreta regler.

Med hänsyn till de förslag, rapporter och remissyttranden som redovisats i avsnitt 12.3.1 bedömer utredningen att det finns behov av mer detaljerade bestämmelser om hur djur skall hållas och skötas och att det är lämpligt att Statens jordbruksverk ges ett bemyndigande att meddela sådana skötsel föreskrifter. Sådana föreskrifter skulle förenkla tillsynsarbetet framför allt på det lokala planet. Skötsel föreskrifterna bör för dessa djur – liksom för försöksdjur – normalt vara av grundläggande karaktär. Utredningen föreslår därför att 4 § djurskyddslagen ändras enligt följande så att det blir möjlighet för regeringen att bemyndiga Statens jordbruksverk att meddela skötsel föreskrifter för samtliga djurslag som omfattas av djurskyddslagen:

"Djur 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, Statens jordbruksverk får meddela ytterligare föreskrifter om hur djuren skall hållas och skötas."

Som en konsekvens härav bör även 17 § djurskyddsförordningen ändras. Med hänsyn härtill och till förslaget i avsnitt 10.3.2 föreslår utredningen att paragrafen ges följande lydelse:

"Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter om hur djur skall hållas och skötas. Jordbruksverket får vidare meddela föreskrifter om att länsstyrelsen för särskilt fall får medge undantag från föreskrifterna."

13 Konsekvenser av förslagen

Utredningen beräknar att de årliga kostnaderna för den föreslagna lokala djurskyddstillsynen – som enligt förslaget utövas av kommunen i kombination med länsstyrelsen – uppgår till ca 48 000 000 kronor. Kostnaderna fördelar sig med 43 000 000 kronor på kommunerna och 5 000 000 kronor på länsstyrelserna.

13.1 Förslagen på lokal tillsynsorganisation och andra förbättringar i den lokala djurskyddstillsynen

Utredningen har i avsnitt 8.3 lämnat förslag på hur den lokala tillsynsorganisationen bör utformas och förbättras. I avsnittet föreslår utredningen att kommunerna i kombination med länsstyrelserna bör få ansvaret för den lokala djurskyddstillsynen. Kommunerna bör således även i framtiden i huvudsak ansvara för den lokala djurskyddstillsynen. Länsstyrelserna bör dock ha ansvaret för den lokala tillsynen över djurtransporter, cirkusdjur, djur i djurparker och liknande anläggningar, hägnat vilt, renar, tävlingsdjur och djur inom slakteriområden.

13.1.1 Ekonomiska konsekvenser

I avsnitt 3.9.3 finns beräkningar av kostnaderna för en förbättrad kommunal tillsynsorganisation. Därav framgår att den årliga kostnaden för samtliga kommuner beräknas till omkring 48 000 000 kronor och den genomsnittliga kostnaden för en inspektion vart tredje år till ca 1 300 kronor. Beräkningarna avser det renodlade kommunala alternativet.

Kommuner och länsstyrelser

För den föreslagna kombinerade lokala tillsynsorganisationen gör utredningen följande beräkning av kostnaderna. Enligt avsnitt 3.2.1 utgör lantbrukets djur omkring 90 procent av de kända tillsynsobjekten i kommunerna. Eftersom kommunerna föreslås få tillsynen över lantbrukets djur och även över annan djurhållning, bör de objekt som länsstyrelserna föreslås få tillsynsansvar över utgöra mindre än tio procent av samtliga tillsynsobjekt. Kommunernas beräknade årliga kostnad på ca 48 000 000 kronor (se avsnitt 3.9.3) bör därför i det kombinerade förslaget schablonmässigt fördelas på kommunerna med minst 43 000 000 kronor (minst 90 procent) och på länsstyrelserna med högst 5 000 000 kronor (högst 10 procent). För kommunerna innebär förslaget en årlig kostnadsökning på totalt omkring 3 000 000 kronor. Kommunerna kan vidare ha behov av att en tjänst inrättas för att bidra till deras samverkan om djurskyddsinspektörerna (se avsnitt 3.4.3). En sådan tjänst kan placeras exempelvis vid Svenska Kommunförbundet. Den årliga kostnaden för tjänsten uppskattas till omkring 600 000 kronor.

Enligt utredningens bedömning kommer kommunernas utgifter för djurskyddstillsynen att efter hand finansieras allt mer genom avgifter som tas ut av djurägarna vid inspektioner. Länsstyrelsernas utgifter för den föreslagna tillsynen bör enligt utredningens mening täckas av avgifter. Utredningen bedömer därför att förslaget inte

kommer att få några direkta negativa ekonomiska konsekvenser för de berörda myndigheterna.

Sveriges lantbruksuniversitet

Under senare år har 600 000 kr årligen anvisats till Sveriges lantbruksuniversitet via Statens jordbruksverk (se avsnitt 3.3.5) för djurskyddsutbildning av tillsynsmyndigheternas personal. Motsvarande belopp bör enligt utredningens mening i fortsättningen i stället kunna anvisas till den nu föreslagna djurskyddsutbildningen på 20 poäng.

Djurägare och jordbruksnäringen

Förslaget på lokal tillsynsorganisation innebär att djurskyddstillsynen förbättras och att tillsynen i framtiden utövas oftare än i dag. Djurskyddsinspektörerna får enligt förslaget högre kompetens och kommer därför att på ett helt annat sätt än nu också kunna ge djurägaren råd om hur djurhållningen kan förbättras. Inom jordbruksnäringen kan det få till följd att hälsotillståndet i besättningarna förbättras och att det ekonomiska utbytet av uppfödningen därigenom också blir bättre. En förbättrad svensk djurskyddstillsyn kan dessutom åberopas av jordbruksnäringen i marknadsföringen av dess produkter och kan därmed bli en konkurrensfördel i förhållande till utländska producenter.

Som tidigare sagts bedömer utredningen att kommunernas utgifter för djurskyddstillsynen efter hand kommer att finansieras allt mer genom avgifter som tas ut av djurägarna vid inspektioner. Länsstyrelsernas utgifter för den föreslagna tillsynen bör vidare enligt utredningens mening täckas av avgifter. Djurägarnas och jordbruksnäringens årliga utgifter för djurskyddstillsynen beräknas därför öka med motsvarande belopp. Med hänsyn till att den förbättrade tillsynen kan höja avkastningen för jordbruksnäringen och att utgiften för tillsynen är förhållandevis låg bedömer utredningen

att förslaget inte på något avgörande sätt förändrar de ekonomiska förutsättningarna för jordbruksnäringen. Inte heller för övriga djurägare bör de ekonomiska förutsättningarna förändras nämnvärt.

Konsumenter

Utredningen bedömer att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget blir ungefär motsvarande för konsumenterna som för jordbruksnäringen, dvs. att förslaget inte på något avgörande sätt påverkar produktpriserna.

13.1.2 Konsekvenser för personal vid tillsynsmyndigheterna

Kommuner

För kommunerna innebär förslaget på lokal tillsynsorganisation att en större del av tillsynspersonalen inte har den kompetens som krävs. Utredningen bedömer emellertid att det inte bör bli några övertalighetsproblem, eftersom kommunerna får en femårsperiod på sig för att genomföra omorganisationen. En del av personalen har troligen en så kvalificerad erfarenhet av djurskyddstillsyn att de kan få dispens från det föreslagna utbildningskravet. Ytterligare en del kan vidare vara intresserade av att vidareutbilda sig till djurskyddsinspektörer. Djurskyddstillsynen omfattar dessutom högst en fjärdedels tjänst i drygt 55 procent av kommunerna och sammanlagt högst en halv tjänst i drygt 85 procent av kommunerna. Större delen av personalen har således en annan uppgift än djurskyddstillsyn som huvudsaklig sysselsättning. Troligen kan en del av personalen ägna sig mer åt den andra uppgiften i framtiden. Under femårsperioden kommer dessutom personal att lämna djurskyddstillsynen genom naturlig avgång.

Länsstyrelser

Förslaget på lokal tillsynsorganisation innebär att länsstyrelserna får nya uppgifter i förhållande till i dag genom att de föreslås ansvara för den lokala tillsynen över djurtransporter, cirkusdjur, djur i djurparker och liknande anläggningar, hägnat vilt, fiskodlingar, renar, tävlingsdjur och djur på slakterier. Utredningen bedömer därför att ytterligare personal kan behöva anställas vid länsstyrelserna. Av avsnitt 13.1.1 framgår att utredningen beräknat att den årliga kostnadsökningen för samtliga län uppgår till högst 5 000 000 kronor. Kostnadsökningen per län blir därmed i genomsnitt inte större än omkring 200 000 kronor per år, vilket innebär att det i normalfallet troligen blir fråga om deltidsanställningar av veterinärer.

Statens jordbruksverk

För Statens jordbruksverks del bedömer utredningen att förslaget på lokal tillsynsorganisation inte får några mätbara verkningar för behovet av personal.

13.1.3 Jämställdhetspolitiska konsekvenser

I utredningsmaterialet saknas uppgifter om könsfördelning av den personal som arbetar inom kommunernas djurskyddstillsyn. Inte heller Svenska Kommunförbundet har sådana uppgifter. Enligt Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet bestod dock förbundets drygt 1 000 medlemmar år 1993 till knappt 60 procent av män och drygt 40 procent av kvinnor. Det är enligt utredningens mening rimligt att anta att ungefär samma proportion män och kvinnor arbetar inom den kommunala djurskyddstillsynen, som ju till stor del utövas av miljö- och hälsoskyddsinspektörer.

I utredningens förslag ställs det krav på att den framtida tillsynspersonalen skall ha genomgått en särskild 20-poängs djurskyddsutbildning. För att bli antagen till denna utbildning bör den sökande

ha lämplig grundutbildning, exempelvis Sveriges lantbruksuniversitetets lantmästarutbildning, hippologutbildning eller djursjukvårdarutbildning. Enligt lantbruksuniversitetet var könsfördelningen bland nybörjarna på de nämnda utbildningarna budgetåret 1994/95 följande. Av de 90 nybörjarna på den tvååriga lantmästarutbildningen var 19 kvinnor och 71 män. Av de 20 nybörjarna på djursjukvårdarutbildningen var samtliga kvinnor. Av hippologutbildningens 45 nybörjare var 42 kvinnor och 3 män. Enligt utredningens mening är det svårt att bedöma hur den framtida könsfördelningen hos tillsynspersonalen blir, om förslaget genomförs. Det ligger dock nära till hands att anta att nyrekryteringen av personal till kommunerna blir förhållandevis likartad från samtliga tre utbildningar och att könsfördelningen bland de anställda därmed också blir förhållandevis jämn under överskådlig tid. Detsamma gäller förmodligen även nyrekryteringen av tillsynspersonal till länsstyrelserna. Utredningen bedömer därför att förslaget inte på något avgörande sätt påverkar villkoren eller förutsättningarna för jämställdhet mellan könen.

13.1.4 Regionalpolitiska konsekvenser

Utredningens förslag till lokal tillsynsorganisation innebär att kommunerna får ansvar för mer än 90 procent av den lokala tillsynen och länsstyrelserna för knappt 10 procent av tillsynen. Tillsynspersonalen blir således även i framtiden förhållandevis väl spridd över hela landet. Någon egentlig förändring blir det således enligt utredningens mening inte fråga om i det avseendet. Kvaliteten på tillsynen kommer dock att höjas, vilket också innebär att tillsynspersonalen i större utsträckning än för närvarande kan ge djurägaren råd om hur djurhållningen kan förbättras. Servicen för djurägarna kan således bli förbättrad. En nackdel för djurägarna är däremot att tillsynen sannolikt blir allt mer avgiftsfinansierad efter hand. Utredningen bedömer dock att denna utgiftsökning till viss del motverkas av tillsynspersonalens förbättrade rådgivning och att den i övrigt

inte är så stor att den får några negativa regionalpolitiska konsekvenser.

13.2 Förslagen om samordning och samarbete

I kapitel 9 har utredningen lämnat förslag på hur samordningen mellan tillsynsmyndigheterna kan förstärkas och hur framför allt Jordbruksverkets stöd till övriga tillsynsmyndigheter kan förbättras. I kapitlet föreslås också hur samarbetet mellan tillsynsmyndigheter och polismyndigheter kan förbättras. Utöver den effektivitetshöjning som förslagen bör medföra i tillsynsmyndigheternas arbete bedömer utredningen att förslagets ekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser av de slag som redovisats i avsnitt 13.1 inte är av den storleksordningen att de är direkt mätbara.

13.3 Förslagen om ändrad ansvarsfördelning mellan tillsynsmyndigheter

I kapitel 10 finns förslag på hur ansvarsfördelningen mellan Statens jordbruksverk och länsstyrelserna bör ändras för att uppnå ett bättre resursutnyttjande. Utredningen gör även i detta avsnitt bedömningen att förslagets ekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser av de slag som redovisats i avsnitt 13.1 är så små att de inte är direkt mätbara.

13.4 Förslaget om ändring i 2 § djurskyddslagen

Utredningens förslag i avsnitt 11.7 på en ändring i 2 § djurskyddslagen (1988:534) innebär enligt utredningens mening enbart att

innebörden av paragrafen blir tydligare. Några egentliga konsekvenser utöver förtydligandet kan utredningen inte se att förslaget medför.

13.5 Förslagen om ändring i 4 § djurskyddslagen

Förslagen i avsnitten 12.2.3 och 12.3.2 innebär att regeringen bemyndigas att i sin tur bemyndiga Statens jordbruksverk att meddela skötsel föreskrifter för samtliga djurslag som omfattas av djurskyddslagen (1988:534). Som framgått av avsnitt 12.1 har Jordbruksverket nu möjlighet att meddela skötsel föreskrifter för djur som omfattas av 4 § djurskyddslagen.

För hästar som inte används i tävlingsverksamhet finns nu regler i form av allmänna råd, som – enligt Jordbruksverkets bedömning – sannolikt skulle ändras till föreskrifter, om förslaget genomfördes. Någon egentlig utgiftsökning skulle föreskrifterna i så fall inte förorsaka, eftersom de allmänna råden redan nu kan göras bindande i form av förelägganden som tillsynsmyndigheterna kan utfärda.

För djur som hålls i djurparker och liknande anläggningar är det enligt utredningens mening möjligt att skötsel föreskrifter som meddelas i enlighet med förslaget kan medföra ökade utgifter. Utredningen kan dock inte uttala sig om hur stora utgiftsökningar det kan bli fråga om.

För försöksdjur och sällskapsdjur, utöver de tidigare nämnda, finns nu inga föreskrifter om hur de bör skötas. Enligt förslagen i kapitel 12 bör de skötsel föreskrifter som meddelas normalt vara av grundläggande karaktär. Utredningens bedömning är att innehållet i de föreskrifter som kommer att meddelas, om förslaget genomförs, i huvudsak kommer att överensstämma med den skötsel som de aktuella djuren normalt får i dag. I de undantagsfall där djurskötseln är sämre skulle dock kraven öka. Utredningen bedömer att förslaget inte medför några större utgiftsökningar för djurhållningen.

Fördelarna med förslagen är att både de enskilda djurhållarna och tillsynsmyndigheterna får mer konkret information om vilka krav som gäller i olika situationer. Tillsynen blir därmed enklare att utöva. För förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar finns det fördelar i den dömande verksamheten med mer konkreta regler. För tillsynsmyndigheterna och domstolarna kan förslaget därför i någon mån medföra att utgifterna minskar.

Några ytterligare mätbara konsekvenser av de slag som redovisats i avsnitt 13.1 kan utredningen inte se.

14 Förslagens genomförande

Med undantag för förslagen om en 20-poängs djurskyddsutbildning för tillsynspersonalen och en regelbunden tillsyn är de förslag som utredningen lämnat av den karaktären att de i princip kan genomföras utan någon större förberedelse efter det att de nödvändiga besluten fattats. Om förslagen får en positiv regerings- och riksdagsbehandling bör de därför enligt utredningens bedömning kunna genomföras den 1 januari 1997. Utredningen föreslår att förslagen träder i kraft då. För att genomföra förslaget om djurskyddsutbildning behövs emellertid enligt utredningens mening en förberedelseperiod på minst fem år därefter. Sveriges lantbruksuniversitet behöver tid på sig efter ett eventuellt riksdagsbeslut i frågan för att detaljplanera innehållet i kurserna och för att genomföra dem. Med omkring 20 deltagare per kurs och år skulle det ta fyra till fem år innan tillräckligt många utbildats under förutsättning att det finns nog många sökande till kurserna. Kommunerna och länsstyrelserna får därigenom möjlighet att efter hand skaffa ny kompetens antingen genom att låta den egna personalen vidareutbilda sig eller genom att nyanställa personal med den nya djurskyddsutbildningen. För den som har kvalificerad praktisk erfarenhet av djurskyddstillsyn bör det, som tidigare sagts, dessutom vara möjligt att i ett övergångsskede få dispens från utbildningskravet. Utredningen föreslår i konsekvens med det sagda att förslaget om utbildningskrav bör träda i kraft den 1 januari 2003. Utredningen föreslår vidare att den regelbundna tillsynen med tätare intervall påbörjas så fort som möjligt efter den 1 januari 1997 så att den kan vara genomförd till 2003, då myndigheterna bör vara fullt bemannade med kompetent tillsynspersonal.

15 Författningskommentarer

Utredningen föreslår

dels att det i djurskyddslagen (1988:534) görs ändringar i 2, 4 och 24 §§ och att det i lagen införs två nya paragrafer, 24 a och 24 b §§,

dels att det i djurskyddsförordningen (1988:539) görs ändringar i 4, 17, 37, 56 och 59 §§,

dels att det i förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion görs ändringar i 4, 9 och 12 §§.

Författningsförslagen finns före kapitel 1.

I det följande lämnas hänvisningar till avsnitt i betänkandet som behandlar de olika paragraferna.

15.1 Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen

2 §

Kommentarer till paragrafen finns i avsnitt 11.7.

4 §

Kommentarer till paragrafen finns i avsnitten 12.2.3 och 12.3.2.

24 §

Kommentarer till paragrafen finns i avsnitt 3.2.2.

24 a §

Kommentarer till paragrafen finns i avsnitten 3.3.5 och 6.2.

24 b §

Kommentarer till paragrafen finns i avsnitt 3.4.3.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Kommentarer finns i avsnitten 3.3.5 och 6.2 samt i kapitel 14.

15.2 Förslaget till förordning om ändring i djurskyddsförordningen

4 §

Kommentarer till paragrafen finns i avsnitt 10.3.2.

17 §

Kommentarer till paragrafen finns i avsnitten 10.3.2, 12.2.3 och 12.3.2.

37 §

Kommentarer till paragrafen finns i avsnitt 10.2.2.

56 §

Kommentarer till paragrafen finns i avsnitt 8.3.

59 §

Kommentarer till paragrafen finns i avsnitt 9.1.4.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Kommentarer finns i avsnitten 3.3.5 och 6.2 samt i kapitel 14.

15.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen med allmän veterinärinstruktion

4 §

Kommentarer till paragrafen finns i avsnitt 3.5.5.

9 §

Kommentarer till paragrafen finns i avsnitt 3.5.5.

12 §

Kommentarer till paragrafen finns i avsnitt 3.6.4.

Ikraftträdande

Kommentarer finns i kapitel 14.

Kommittédirektiv

Djurskyddstillsynen



Dir.
1995:36

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juni 1995

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att redovisa och utvärdera hur tillsynen enligt djurskyddslagen (1988:534) och med stöd av lagen meddelade föreskrifter bedrivs samt lämna förslag till hur tillsynen fortsättningsvis bör anordnas.

Bakgrund

Sverige har en mycket långtgående djurskyddslagstiftning. Djurskyddet intresserar och engagerar människor i hög grad och är en viktig etisk fråga. En fungerande djurskyddslagstiftning förutsätter emellertid en effektiv tillsyn. De grundläggande bestämmelserna om djurskydd återfinns i djurskyddslagen (1988:534) och djurskyddsförordningen (1988:539).

Enligt 24 § första stycket djurskyddslagen utövar Statens jordbruksverk den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen. Jordbruksverket skall även samordna övriga tillsynsmyndigheters verksamhet och vid behov ge råd och anvisningar i den verksamheten.

I 56 § djurskyddsförordningen anges att länsstyrelserna utövar den regionala djurskyddstillsynen. Länsstyrelserna prövar bl.a. frågor om förbud att ha hand om djur och om omhändertagande av djur.

I 24 § andra stycket djurskyddslagen anges att miljö- och hälsoskyddsnämnden eller nämnd med motsvarande funktion

2

utövar djurskyddstillsynen inom kommunen. Enligt den tidigare gällande lagen (1986:99) om försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen, har vissa kommuner haft samma befogenheter som länsstyrelserna avseende frågor om förbud att ha hand om djur samt omhändertagande av djur. Försöksverksamheten upphörde den 1 januari 1995.

Riksdagens revisorer har i sitt förslag till riksdagen, 1993/94:RR8 Tillsyn av djurskydd, pekat på många problem vad gäller djurskyddstillsynen. Enligt revisorerna är djurskyddstillsynen lågt prioriterad inom kommunerna och utgör en liten och udda uppgift för inspektörerna. Intervjuer som utförts av revisorerna visar tydligt att kompetens och erfarenhet är förutsättningar för en god tillsyn av djurskyddet. Vidare framgår det av revisorernas rapport att åtskilliga kommuner saknar tillgång till djurskyddsutbildad personal vilket leder till att kommunerna inte kan utöva planerad och uppsökande tillsyn. Enligt revisorerna förlitar sig i stället kommunerna på anmälningar vilket kan få till följd att djur i många fall blir kvar i undermåliga miljöer år efter år utan att myndigheterna griper in. Riksdagens revisorer konstaterar i sin granskning att de resurser som avsätts till djurskydd i kommunerna fortfarande synes vara otillräckliga.

Jordbruksutskottet uttalade i sitt betänkande, bet. 1994/95:JoU1 Tillsyn av djurskydd, att riksdagen i stor politisk enighet lagt fast en hög ambitionsnivå när det gäller vård och behandling av husdjur. Jordbruksutskottet ansåg vidare att om djurskyddslagstiftningen verkligen skall få genomslag i det praktiska arbetet, krävs det bland annat en effektiv och målmedveten djurskyddstillsyn. Utskottet anförde att regeringen bör återkomma med förslag till riksdagen om de ytterligare åtgärder som kan anses erforderliga om handläggningen i djurskyddsärenden inte kan anses uppfylla de grundläggande kraven och ambitionerna i djurskyddslagen. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan (rskr. 1994/95:32).

En arbetsgrupp inom Jordbruksverket har i januari 1995 lämnat en rapport angående djurskyddstillsynen. I rapporten

ges förslag till hur djurskyddstillsynen kan bedrivas på lokal, regional och central nivå. Arbetsgruppen tar bl.a. upp distriktsveterinärernas roll och verksamheten med egentillsyn.

I en skrivelse till chefen för Jordbruksdepartementet i augusti 1994 har Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök föreslagit en ändring av 2 § djurskyddslagen, som skulle innebära en återgång till den ursprungliga lydelsen genom ett borttagande av andra stycket i paragrafen. Skrivelsen har remissbehandlats. Av remissyttrandena framgår bl. a. att tolkningen av paragrafen har givit upphov till varierande uppfattningar i fråga om de kommunala myndigheternas tillsynsansvar vad gäller försöksdjur. Centrala försöksdjursnämnden påtalar i sitt yttrande bl.a. att flera miljö- och hälsoskyddsnämnder, enligt en enkätundersökning, är i behov av utbildning för att kunna fullgöra en god tillsyn inom försöksdjursområdet. Nämnden föreslår vidare att en utvärdering av paragrafen görs i anslutning till den översyn av djurskyddstillsynen som riksdagen efterlyst.

Uppdraget

Enligt regeringens bedömning förefaller den nuvarande djurskyddstillsynen inte fungera på ett tillfredsställande sätt. Denna slutsats kan man bl.a. dra med anledning av den granskning riksdagens revisorer har utfört. Utredaren skall ge ytterligare underlag för att komma till rätta med de problem och brister som finns inom djurskyddstillsynen. Utredaren skall även förutsättningslöst överväga om ansvaret för den lokala tillsynen skall åvila kommunerna eller länsstyrelserna. Utredaren bör vidare beakta de förslag som har lagts fram i betänkandet Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning (Ds 1995:13).

Utredaren skall vidare

- redovisa och utvärdera hur djurskyddstillsynen bedrivs samt ge förslag till hur den fortsättningsvis bör anordnas, innefattande bl.a. arbetsinriktning för respektive myndighet och ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala tillsynsmyndigheter samt polismyndigheter,
- undersöka hur myndigheter på olika nivåer kan samarbeta vid tillsynen,
- utvärdera försöksverksamheten med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen,
- beskriva möjligheter till kommunal samverkan,
- kartlägga och föreslå en modell för hur tillsynen skall bedrivs på landets såväl stor- som småskaliga slakterier,
- lämna förslag till hur de kommunala tillsynsmyndigheterna, besiktningsveterinärerna och distriktsveterinärerna närmare kan samarbeta och därvid bland annat undersöka om det är lämpligt att alla veterinärer omfattas av rapporteringskyldighet till den lokala tillsynsmyndigheten i de fall veterinären i sitt arbete konstaterar brister från djurskyddssynpunkt,
- utvärdera 2 § djurskyddslagen och de avgränsningsproblem som kan finnas beträffande de kommunala nämndernas tillsynsansvar i fråga om försöksdjur,
- utvärdera 4 § djurskyddslagen och överväga om inte Jordbruksverkets rätt att meddela föreskrifter bör omfatta samtliga djur.
- kartlägga bakgrund och kompetens hos den personal som idag utövar djurskyddstillsynen,
- redovisa vilken kompetens som är lämplig för djurskyddsinspektörerna,
- redovisa de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag.

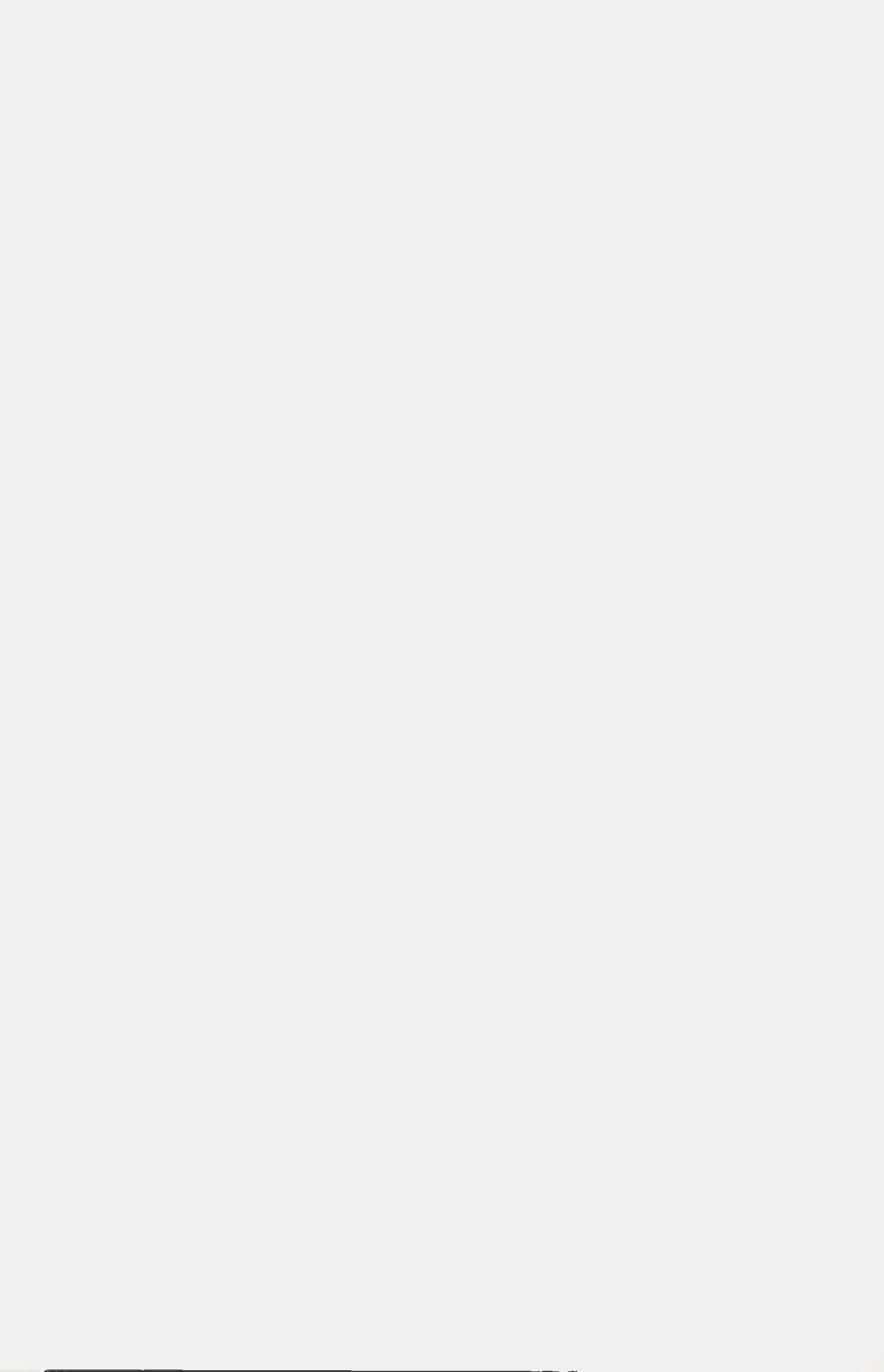
Övrigt

Utredaren skall beakta vad som anförs i jordbruksutskottets betänkanden 1992/93:JoU1 och 1994/95:JoU1, förslagen från riksdagens revisorer 1993/94:RR8, regeringens direktiv (dir. 1994:23, dir. 1992:50, dir. 1994:124) till kommittéer och särskilda utredare att pröva offentligt åtaganden att redovisa regionalpolitiska respektive jämställdhetspolitiska konsekvenser samt de synpunkter som Jordbruksverkets arbetsgrupp lagt fram i olika rapporter om djurskyddstillsyn under åren 1988–1995. Utredaren skall samråda med berörda myndigheter under utredningens gång.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 15 december 1995.

(Jordbruksdepartementet)



Bilaga 2

Svar på enkäter om kommunernas tillsyn enligt djurskyddslagen

247 enkäter har behandlats.

För vissa frågor har flera svarsalternativ varit möjliga. I de svar där sammanlagda procentsatsen blir mer än 100 % beror det på att mer än ett svar har angivits.

I Hur bedrivs djurskyddstillsynen?

1. Vilken kommunal nämnd ansvarar för djurskyddstillsynen?

I	67,6	% av enkäterna har angivits:	Miljö- och hälsoskyddsnämnd/miljönämnd
	19,4		Bygg- och miljönämnd
	13,0		Annan kommunal nämnd (Bygg-, räddnings- och miljö- nämnd, Miljö- och räddningsnämnd, Miljöteknisk nämnd, Plan- och miljönämnd, kundeldsnämnder och miljö- och stadsbyggnadsnämnd)

2. Vem handlägger djurskyddsfrågor?

I	27,5	% av enkäterna har angivits:	Särskild djurskyddsinspektör (handlägger huvudsakligen djurskyddsfrågor)
	60,3		Miljö- och hälsoskyddsinspektör med även andra arbets- uppgifter
	12,1		Annan (Kommunal förtroendeman, f.d. distriktsveterinär, tjänster köps av konsultföretag, Miljö- och hälsoskyddschef, kommunbiolog, veterinär)

4. Hur stor andel av tiden som åtgår för djurskyddsfrågor per år ägnas åt inspektion på fältet inklusive resor?

I	16,6	% av enkäterna har angivits:	< 25 %
	27,1		25 % - 50 %
	39,3		50 % - 75 %
	17,0		> 75 %

3 Hur mycket tid läggs på djurskyddstillsynen?

5 Hur många av följande tillsynsobjekt finns i kommunen?

Kolumnen "antal tillsynsobjekt i kommunen" visar det sammanlagda antalet kända djurhållningar med lanbrukets djur, hundar/katter på kennlar/dagis, hästar på ridskolor o. likn., tävlingshästar, pålsdjur, djur i zooaffärer, försöksdjur, djur i djurparker o. likn., hägnat vilt, odlad fisk och djur på slakterier.

Antal tillsynsobjekt i kommunen	% av heltidstjänst som läggs på djurskyddstillsynen						Summa
	0 - 25	26 - 49	50	51 - 99	100	101 - 150	
1 - 100	29,4 %	4,1 %	1,2 %		0,4 %		35,1 %
101 - 200	13,5 %	4,1 %	0,4 %	0,8 %			18,8 %
201 - 300	8,2 %	4,1 %	3,7 %	0,8 %		0,4 %	17,1 %
301 - 400	3,7 %	1,2 %	2,9 %	1,6 %			9,4 %
401 - 500	1,6 %	1,2 %	1,2 %	1,6 %	0,4 %		6,1 %
501 - 1000	0,4 %	1,2 %	4,1 %	3,7 %	1,6 %	0,4 %	11,4 %
1001 - 2000				0,8 %	0,8 %		1,6 %
2001 - 5000			0,4 %				0,4 %
Summa % av kommunerna	56,7 %	15,9 %	13,9 %	9,4 %	3,3 %	0,8 %	100 %

Sammanlagda tiden som läggs på djurskyddstillsynen i de kommuner som svarat på enkäten kan skattas till cirka 76 tjänster. Med utgångspunkt från det kan antalet tjänster för 288 kommuner skattas till cirka 90. Osäkerheten bör vara ganska hög.

Andelen enkätsvar där "register finns" respektive "register finns ej" baseras på antalet kommuner där antalet tillsynsobjekt är känt.

	Lantbr. djur	Kennel	Ridskoleverks	Tävlingshästar	Pålsdjursupp!
Antal enkäter där frågan besvarats	235	216	224	163	127
Har inga objekt	0 %	2,8 %	1,3 %	11,7 %	43,3 %
Vet antal objekt	93,6 %	81,0 %	93,8 %	51,5 %	45,7 %
Vet ej	6,4 %	16,2 %	4,9 %	36,8 %	11,0 %
register finns ¹	86,8 %	73,3 %	72,2 %	63,6 %	84,1 %
reg. finns ej	10,1 %	20,3 %	19,1 %	24,0 %	7,9 %

	Zooaffär	Försöksdjur	Djurpark	Vilthägn	Fiskodl.	Slakteri
Antal enk. där frågan besvarats	176	105	152	175	155	127
Har inga objekt	15,3 %	62,9 %	23,0 %	9,1 %	16,8 %	26,8 %
Vet antal objekt	83,5 %	27,6 %	67,1 %	85,1 %	74,8 %	64,6 %
Vet ej	1,1 %	9,5 %	9,9 %	5,7 %	8,4 %	8,7 %
register finns	72,3 %	87,1 %	72,1 %	61,8 %	70,3 %	66,7 %
reg. finns ej	16,3 %	6,5 %	19,8 %	28,5 %	20,3 %	21,5 %

¹I vissa enkäter har inget svar lämnats på frågan om register finns eller ej. Därför kan summan bli mindre än 100 %.

6. Hur sker djurskyddstillsynen? (Kryssa i rätt alternativ. Flera alternativ är möjliga. Om regelbunden tillsyn utövas fyll i frekvensen, genomsnittligt antal år mellan besök.)

Definitioner: Med regelbunden tillsyn avses i detta sammanhang med jämna intervall återkommande tillsyn. Med riktad tillsyn avses i detta sammanhang tillsyn som bygger på en verksamhetsplanering där kontrollen inriktas på djurhållning där problem har identifierats och att regelbunden inspektion då sker oftare. Med projektinriktad tillsyn avses i detta sammanhang tillsyn som koncentrerar sig på en typ av djurhållning (t.ex. ridskolor) eller del av djurhållning (t.ex. samsugghållning). Projektet genomförs under en begränsad tidsperiod.

Hur tillsynen bedrivs är i nedanstående tabell relaterad till de enkätsvar där antalet tillsynsobjekt angivits.

	Lantbr. dj.	Kennel	Ridskola	Pälsdjur	Zooaffär	Försöksdj.	Djurpark	Viltgård	Fiskodl.	Slakteri
Enkäter där fr. besv.	240	245	242	245	244	246	244	245	244	245
Hur tillsynsobjekt	226	186	229	63	166	30	110	165	126	92
Regelbunden tillsyn										
> 3 ggr/år	0,4 %		0,4 %							
3 ggr/år	0,9 %	0,5 %								
2 ggr/år										
1 ggr/år	4,4 %	7,0 %	12,7 %	6,3 %	24,1 %	40,0 %	24,5 %	4,2 %	13,5 %	28,3 %
vart 2:a år	11,1 %	7,5 %	12,7 %	6,3 %	6,6 %	10,0 %	7,3 %	3,0 %	2,4 %	1,1 %
vart 3:e år	38,9 %	18,3 %	22,3 %	25,4 %	12,7 %	3,3 %	9,0 %	15,2 %	4,0 %	6,5 %
vart 4:e år	10,2 %	4,8 %	2,2 %	4,8 %	1,8 %		0,9 %	1,8 %		1,1 %
vart 5:e år	3,1 %	2,2 %	2,2 %	3,2 %	1,2 %		0,9 %	2,4 %	0,8 %	
vart 6:e år	2,7 %	0,5 %	0,9 %	1,5 %	0,6 %		0,9 %			
Summa regelb. tillsyn	71,7 %	40,9 %	53,3 %	47,6 %	47,0 %	53,3 %	44,5 %	26,7 %	20,6 %	37,0 %
Riktad tillsyn	29,6 %	12,4 %	14,8 %	14,3 %	10,2 %	10,0 %	10,9 %	13,9 %	6,3 %	12,0 %
Projektinriktad tillsyn	31,0 %	19,9 %	24,5 %	22,2 %	27,1 %	13,3 %	8,2 %	19,4 %	11,1 %	2,2 %
Annan tillsyn	2,7 %	2,7 %	2,6 %	3,1 %	2,4 %		1,8 %	0,6 %	7,1 %	6,5 %
Tillsyn efter anmälan	67,7 %	72,6 %	54,1 %	41,3 %	51,8 %	36,7 %	42,7 %	47,9 %	34,1 %	40,2 %

Annan tillsyn som angivits är i huvudsak för:

- hundkennlar, ridskolor och zooaffärer - vid etablering, ägarbyte, tillstånd
- fiskodlingar - miljötillsyn
- slakterier - Livsmedelsverket
- cirkus - i mån av tid och vid besök

För nedanstående tillsynsobjekt har tillsynsfrekvensen inte relaterats till antalet kända tillsynsobjekt eftersom uppgift om detta inte har kunnat lämnats. Observeras bör att det sannolikt är ett begränsat antal kommuner som har renar.

	Sällskapsdjur	Tävlingsdjur	Ren	Transport	Cirkus
Enkäter där fråga 6 besvarats	244	245	245	246	245
Tillsyn efter anmälan	78,5 %	44,5 %	9,7 %	30,8 %	39,7 %

7. Hur ofta bör regelbunden tillsyn ske av följande objekt, för att den ska vara godtagbar från djurskyddssynpunkt. (Flera alternativ möjliga)

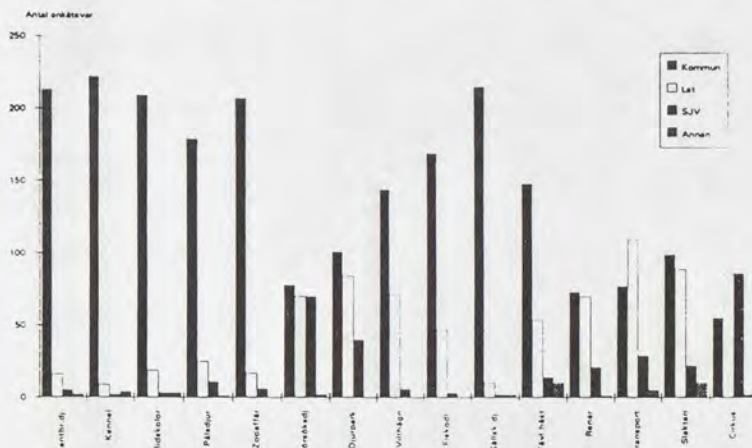
	Lantbr. dj	Kennel	Ridskola	Pälsdjur	Zooaffär	Försöksdj	Djurpark
Enkät. där frågan besvarats	243	243	242	218	233	214	216
> 3 ggr/år	0,4 %			0,5 %		0,9 %	
2 ggr/år		0,4 %	0,4 %		0,4 %	2,8 %	2,3 %
1 ggr/år	14,8 %	21,8 %	38,4 %	24,3 %	36,9 %	21,0 %	35,6 %
Vart 2:a år	26,7 %	25,1 %	24,8 %	11,5 %	14,6 %	2,8 %	8,3 %
Vart 3:e år	44,8 %	31,7 %	24,4 %	20,6 %	17,6 %	3,7 %	5,6 %
Vart 4:e år	7,0 %	5,8 %	3,7 %	2,3 %	2,6 %	0,5 %	0,9 %
Vart 5:e år	2,1 %	2,5 %	1,7 %	2,8 %	1,7 %		
Regelbunden tillsyn kan ej ske	1,0 %	2,0 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %	2,0 %	1,0 %
Ingen uppfattning	3,0 %	11,0 %	6,0 %	37,0 %	25,0 %	66,0 %	46,0 %

	Vildhän	Fiskodl.	Sällsk. dj.	Tävl. djur	Ren	Transport	Slakteri	Cirkus
Enkät. där fråg. besv.	231	217	238	227	202	221	213	220
> 3 ggr/år							0,9 %	0,5 %
3 ggr/år							0,5 %	
2 ggr/år				0,9 %			0,5 %	0,9 %
1 ggr/år	16,0 %	12,9 %	12,2 %	19,8 %	4,0 %	13,1 %	36,1 %	20,5 %
Vart 2:a år	10,4 %	7,8 %	13,0 %	20,7 %	1,5 %	6,8 %	2,3 %	0,9 %
Vart 3:e år	22,9 %	12,4 %	19,7 %	15,9 %	2,0 %	0,5 %	3,3 %	0,5 %
Vart 4:e år	8,2 %	2,8 %	5,9 %	4,4 %	1,0 %	1,4 %	1,9 %	0,5 %
Vart 5:e år	3,5 %	2,3 %	2,5 %		0,5 %		0,5 %	
Regelb. tills. kan ej ske	2,0 %	5,0 %	29,0 %	9,0 %	10,0 %	27,0 %	2,0 %	35,0 %
Ingen uppfatt	37,0 %	57,0 %	17,0 %	30,0 %	81,0 %	51,0 %	52,0 %	42,0 %

8. Vem bör ansvara för tillsynen över följande tillsynsobjekt?

	Lantbr.dj.	Kennel	Ridskola	Pälsdjur	Zooaffär	Försöksdj	Djurpark
Kommun	213	222	209	179	207	78	101
Länsstyrelse	16	9	19	25	17	70	84
SJV	5	2	3	11	6	70	40
Annan	2	4	3	1	0	2	0

	Viltvägn	Fiskodl.	Sällsk.dj.	Tävl.djur	Ren	Transport	Slakteri	Cirkus
Kommun	144	169	215	148	73	77	99	55
Länsstyrelse	72	47	10	54	70	109	89	86
SJV	6	3	2	14	21	29	22	86
Annan	0	0	2	10	1	5	10	2



9. Om annan än kommunen (t.ex. Jordbruksverket) föreslås utöva tillsynen över något av objekten i fråga 8, varför?

(Frågan har besvarats i 206 enkäter)

I 42,2 % av enkäterna har angivits:

7,8

38,8

14,1

5,3

9,2

0,5

1,5

berör flera kommuner, transporter, cirkusar
udda djur

annan kompetens behövs

central myndighet har bättre överblick, kompetens

få objekt

enhetligare bedömningar.

länsstyrelsen ger tillstånd och bör då även ha tillsynen

för att inte resurserna ska försvinna i den kommunala
budgeten

10. Deltar handläggaren för djurskyddsfrågor på etiska nämndens sammanträden? (Besvaras endast om det finns verksamhet med försöksdjur i kommunen)

(Frågan har besvarats i 28 enkäter)

11 st eller 39,3 %	har svarat ja och
17 st eller 60,7 %	har svarat nej

11. Samverkar kommunen i djurskyddstillsynen med annan kommun?

1	49,4 % av enkäterna har angivits: ja
	50,6 % har angivits: nej

12. Om ja på fråga 11, hur?

(Frågan har besvarats i 128 enkäter)

1	12,5 % av enkäterna har angivits:	handläggare från annan kommun hyrs in
	6,3	handläggare i denna kommun hyrs ut
	5,5	handläggare deltidsanställd i mer än denna kommun
	44,5	handläggare i annan kommun rådfrågas i särskilda fall
	6,3	handläggare i denna kommun rådfrågas i särskilda fall
	7,0	vid jäv
	7,0	med kolleger i andra kommuner när ex. djurägare flyttar
	5,5	möten
	5,5	delar kostnad/tjänst med andra kommuner/län

13. Om nej på fråga 11, finns behov av samverkan med annan kommun?

(Frågan har besvarats i 115 enkäter)

1	48,7 % av enkäterna har angivits: ja
	51,3 % har angivits: nej

14. Vilket samarbete med andra personer/myndigheter förekommer i kommunens tillsynsarbete och hur sker samarbetet? (Flera alternativ möjliga)

Resterande upp till 100 % har angivits "aldrig". Definitioner: Oftast innebär i mer än 50 % av fallen. Ibland innebär i 50 % - 10 % av fallen. Sällan innebär i mindre än 10 % av fallen.

Samarbete sker:	Hur sker samarbetet:						Rådfrågas i vissa enskilda djurskyddsstrenden
	Deltar i verksamhetsplaneringen av djurskyddstillsynen	Regelbundna samråd	Samråd i samband med regelbunden tillsyn	Samråd i samband med tillsyn p.g.a. anmälan	Avliktas i samband med tillsyn av kompilerad djurhållning		
a. med handläggare för djurskyddsfrågor i andra kommuner	oftast 4,1 ibland 12,7 sällan 19,6	> 4ggr/år 10,6 = 4ggr/år 10,6 = 2ggr/år 29,8 < 2ggr/år 25,3	oftast 4,9 ibland 17,7 sällan 40,3	oftast 6,9 ibland 30,2 sällan 42,9	oftast 7,0 ibland 16,8 sällan 23,8	oftast 6,6 ibland 39,9 sällan 41,6	
245 har svarat							
b. med läsveterinär	oftast 6,1 ibland 12,2 sällan 29,7	> 4ggr/år 20,1 = 4ggr/år 10,2 = 2ggr/år 31,6 < 2ggr/år 24,6	oftast 4,1 ibland 20,5 sällan 50,4	oftast 10,9 ibland 53,8 sällan 31,6	oftast 29,2 ibland 38,3 sällan 23,9	oftast 14,2 ibland 58,5 sällan 25,6	
244 har svarat							
c. med byggnadskonsulent på länsstyrelsen	oftast 1,2 ibland 10,2 sällan 15,5	> 4ggr/år 7,9 = 4ggr/år 6,2 = 2ggr/år 16,5 < 2ggr/år 25,6	oftast 1,7 ibland 8,7 sällan 38,8	oftast 1,2 ibland 16,5 sällan 44,4	oftast 2,9 ibland 20,5 sällan 38,9	oftast 2,1 ibland 25,1 sällan 44,4	
242 har svarat							
d. med husdjurskonsulent på länsstyrelsen	oftast 0 ibland 4,5 sällan 14,3	> 4ggr/år 2,1 = 4ggr/år 2,5 = 2ggr/år 6,2 < 2ggr/år 17,8	oftast 0 ibland 5,0 sällan 20,7	oftast 0,4 ibland 8,2 sällan 24,3	oftast 1,7 ibland 8,7 sällan 22,4	oftast 0 ibland 10,3 sällan 29,2	
242 har svarat							
e. med distriktsveterinär	oftast 6,1 ibland 10,5 sällan 19,4	> 4ggr/år 14,3 = 4ggr/år 8,6 = 2ggr/år 9,0 < 2ggr/år 24,6	oftast 4,9 ibland 24,6 sällan 34,0	oftast 18,2 ibland 43,3 sällan 32,4	oftast 29,0 ibland 31,4 sällan 27,3	oftast 11,0 ibland 52,4 sällan 28,5	
244 har svarat							

Samarbete sker:	Deltar i verksamhetsplaneringen av djurskyddsstyrelsen		Regelbundna samråd		Samråd i samband med regelbunden tillsyn		Samråd i samband med tillsyn p. g. a. anmälan		Anlitas i samband med tillsyn av kompilerad djurhållning		Rådfrågas i vissa enskilda djurskyddsåren	
	oftast ibland sällan	2,5 10,7 11,6	> 4ggr/år ≈ 4ggr/år ≈ 2ggr/år < 2ggr/år	2,5 12,1 23,8	oftast ibland sällan	2,5 12,1 23,8	oftast ibland sällan	0 6,6 21,9	oftast ibland sällan	0 3,8 14,2	oftast ibland sällan	0 5,0 21,7
l. med Lanbrukarnas riksförbund 240 har svarat												
m. med Statens Jordbruksverk 240 har svarat												
n. med polisen 243 har svarat												

Samarbete med annan, vem?

I 28 % av enkäterna har angivits att man har samarbete med annan, såsom annan myndighet, intresseförening, djurskyddsförening, enskilda individer, jurister, experter på museer och institutioner, Hushållningssällskapet, Arla Laval, annan byggnadskonsult, Arla, travets licenskommiteer, enskilda företag och försäljare av godseldvårdsanläggningar

Annat samarbete, hur?

I 8,5 % av enkäterna har angivits att annat samarbete kan vara hjälp med omplacering av omhändertagna djur, artbestämning av reptiler, möten, rådfrågning, yttrande vid förprövning, personer som har god kännedom om djurhållaren, djurskyddsgrupp med andra kommuner och länsveterinärer, att dela på veterinär med annan kommun eller träffar med andra kommuner

15. Har kommunen någon jurist anställd?

(Frågan har besvarats i 245 enkäter)

1	41,6 %	av enkäterna har angivits:	ja
	58,4		nej

16. Utnyttjas juridisk hjälp vid djurskyddsärenden?

(Frågan har besvarats i 242 av enkäterna)

1	19,0 %	av enkäterna har angivits:	nej
	23,6		ja, jurist på kommunen
	7,0		ja, jurist på kommunförbundet
	37,6		ja, jurist på länsstyrelsen
	5,0		ja, jurist på kommunförbundet och länsstyrelsen
	2,1		ja, jurist på länsstyrelsen och SJV
	1,2		ja, jurist i annan kommun
	2,1		ja, jurist på SJV
	2,1		ja

II Erfarenhet och utbildning

17. Vilken erfarenhet och utbildning har djurskyddstillsynspersonalen? (Fleralternativ möjliga)

Andel kommuner med inspektör/er som har erfarenhet och utbildning enligt edan.

Yrkesmässig praktisk erfarenhet av följande djurslag:

36,8 %	häst
52,6	lantbrukets djur
40,5	sällskapsdjur
3,6	zoobutiksdjur
1,2	vilda djur
0,8	försöksdjur
0,4	fiskar
36,8	ingen

Utbildning:

17,0 %	Lantbruksutbildning (gymnasium)
12,6	Lantmästareutbildning eller motsvarande
4,5	Agronom
2,0	Veterinär
19,5	Biolog/zoolog
9,3 %	Annan akademisk examen (geovetare, naturresursingenjör, livsmedelstekniker, kemist, jurist)
48,2	utbildning för miljö- och hälsoskyddsinspektörer vid Umeå universitet varav 21,8 % med 2-4 poäng, 25,2 % med 5 poäng och 2,5 % med 9 poäng djurskydd i grundutbildningen
44,9	5 poängs grundkurs, lantbrukets djur i Skara
19,4	5 poängs grundkurs, sällskapsdjur i Skara
20,2	1 stycken 2 poängskurser i Skara
1,6	2 stycken 2 poängskurser i Skara
2,0	3 stycken 2 poängskurser i Skara
0,4	4 stycken 2 poängskurser i Skara
1,2	5 stycken 2 poängskurser i Skara
32,4	övrigt

18. *Upplevs den redovisade erfarenheten och utbildningen såsom tillräcklig? (Flera alternativ möjliga)*

I	24,3 %	av enkäterna har angivits: ja
	41,7	nej, mer kunskap om djurskydd behövs
	44,9	nej, mer kunskap om praktisk djurhållning behövs
	47,8	nej, mer juridisk kunskap behövs
	13,2	nej, mer kunskap behövs (om ex animalieprod. villkor, inspektionsövningar med veterinär, förvaltning, handläggning, smådjur/sällskapsdjur, psykologi/pedagogik)

19. Vilken form av löpande fortbildning deltar kommunens djurskyddspersonal i? (Flera alternativ möjliga)

20. Vilken form av löpande fortbildning är önskvärd för att utveckla djurskyddsarbetet i kommunen? Hur ofta ska sådan fortbildning ske? (Flera alternativ möjliga)

	Deltar idag			Önskvärd för framtiden		
	1-flera ggr/år	< 1 gång/år	ingen tidsang.	1-flera ggr/år	< 1 gång/år	inte alls
Enkäter där frågan besv.	222			238		
Träffar med veterinärer verksamma i kommunen	19,4 %	1,4 %	1,8 %	81,8 %	3,6 %	7,3 %
Enkäter där fr. besv.	236			238		
KF ² :s regionala träffar för djurskyddspersonal	29,7 %	16,2 %	4,7 %	73,2 %	3,6 %	18,2 %
Enkäter där frågan besv.	238			243		
Lst ³ :s region. träffar med länsvet. o. djurskyddsinp	71,0 %	12,2 %	2,9 %	93,1 %	1,2 %	2,0 %
Enkäter där frågan besv.	217			239		
Lst:s reg. träffar med andra yrkeskategorier	24,4 %	7,4 %	1,4 %	71,2 %	6,4 %	15,4 %
Enkäter där frågan besv.	221			227		
Landsomfattande träffar anordnade av KF	10,9 %	13,7 %	2,3 %	38,3 %	11,0 %	45,0 %
Enkäter där frågan besv.	222			231		
Landsomfattande träffar anordnade av SJV	11,3 %	18,0 %	2,3 %	56,7 %	14,7 %	27,7 %
Enkäter där frågan besv.	225			221		
Förjupningskurser. Skara	6,2 %	21,7 %	7,1 %	53,9 %	34,8 %	7,7 %
Enkäter där frågan besv.	219			216		
Studiebesök på fältet	13,2 %	21,7 %	0,9 %	67,6 %	12,1 %	15,7 %

I 20 av enkäterna har angivits: annan fortbildning varav 11 angivit varje - flera ggr/år (självstudier, träffar, studieresor i andra län eller kommuner)

I 27 av enkäterna har angivits: juridisk fortbildning
10 fortbildning om ny teknik, nya djurhålln.system o. likn.
9 fortbildning i miljöskydd
63 länsvis fortbildning med teman
3 fortbildning om EU
2 kurser med lantbrukskonsulenter

²Kommunförbundet

³Länstyrelsen

III Avgifter och kostnader

21. Hur tas avgift ut för djurskyddstillsynen? (Flera alternativ möjliga. Frågorna 21-24 är avsedda att besvaras av den som är ekonomiansvarig i kommunen)

- 9 kommuner tar ut fast årsavgift.
- 34 kommuner tar en fast besöksavgift.
- 23 kommuner tar ut en timavgift vid besök.
- 4 kommuner tar ut fast årsavgift och fast besöksavgift
- 12 kommuner tar ut fast årsavgift och timavgift
- 17 kommuner tar ut fast besöksavgift och timavgift
- 11 kommuner tar ut fast årsavgift, fast besöksavgift och timavgift
- 105 kommuner tar inte ut någon avgift
- 21 kommuner tar ut avgift på annat sätt (i kombination med ovanstående, självkostn.pris, efter antal djurenheter, vid återkommande besök m.m.)

Den fasta årsavgiften varierar mellan 100 kr och 10 000 kr. Den fasta besöksavgiften varierar mellan 175 och 6 750 kr. Timavgiften varierar mellan 250 kr och 650 kr.

22. Hur stor är den totala kostnaden per år för kommunens djurskyddstillsyn? (I kostnaden ingår kostnader för personal, lokaler, administration, resor m.m.)

(I 225 enkäter har frågan besvarats.)

Summa: 31 546 974 kr. Minimikostnad som angivits är 2 500 kr och maximikostnad är 1 158 000 kr

Beräknat för 288 kommuner, 95%igt konfidensintervall: 34 896 960 - 45 863 424 kr.

23. Hur stor del av tillsynskostnaderna täcks av avgifter?

I snitt tas 13,63 % ut i form av avgifter.

24. Hur många inspektörer skulle behövas på kommunen och hur stor skulle kostnaden bli om den regelbundna tillsynen över djurhållning med lanbrukets djur, hundkennlar, hund-/kattdagis, ridskoleverksamhet o. likn., pålsdjursuppfödningar, zooaffärer, verksamhet med försöksdjur, djurparker (inkl. 4H gårdar, stadsparker o. likn.), vilthägn, fiskodlingar, slakterier och tävlingshästar utövas vart

	antal tjänster el. del av tjänster (anges med en decimal)	kostnad (kr)
2:a år (Frågan har besvarats i 214 av enkäterna)	Summa: 183	Summa: 61 689 662
Beräknat för 288 kommuner:	Summa: 225 -276	Summa: 72 975 000 -96 487 000
4:e år (Frågan har besvarats i 188 av enkäterna)	Summa: 99	Summa: 34 219 952
Beräknat för 288 kommuner:	Summa: 130 -175	Summa: 42 855 000 -63 562 000

IV Delegation av beslut m.m.

25. Till vem delegerar nämnden beslut enligt följande bestämmelser? *

	16 § DL	24 § DL	26 § DL	32 § DL	13 a § DF	21 § DF
Enkäter där frågan besvarats	243	235	243	246	244	245
Ingen delegation	24,3%	31,9%	63,0%	13,4%	54,1%	24,9%
Till politiker	0,8%	1,7%	3,7%	3,7%	2,0%	1,2%
Till tjänsteman	74,9%	66,4%	33,3%	82,9%	43,9%	73,9%

I 14 enkäter har angivits att även annat delegeras, nämligen avgift enligt 25 § DL, 58 § DF, lokala hälsoskyddsföreskrifter, debitering enligt 57 a § DF, till nämndordföranden vid brådskande ärenden, begära in upplysningar enligt 27 § DL och 31 § DL.

26. Vilka är fördelarna med delegation enligt fråga 25?

(Frågan har besvarats i 227 av enkäterna)

I 97,8 % av enkäterna har angivits:	förenklad och snabbare handläggning
3,1	undviker onödigt lidande
1,3	lägre kostnader för nämnden
1,3	mindre politik och mer fakta

27. Vilka är nackdelarna med delegation enligt fråga 25?

(Frågan har besvarats i 156 av enkäterna)

I	2,6 %	av enkäterna har angivits:	förelägganden och beslut bör vara mer politiskt förankrade
	25,6		ansvaret läggs på tjänstemannen
	1,9		MHN har större pondus/tyngd
	10,9		sämlre handläggning
	11,5		risk att politiker blir dåligt insatta i en del ärenden
	1,9		mindre tyngd åt beslut
	3,2		rättssäkerhet
	42,9		inga
	1,9		ekonomiskt ansvarstag. i komplicerade ärenden

28. I vilken utsträckning har följande bestämmelser tillämpats av kommunen? Frågan avser perioden från och med den 1 januari 1992 till och med den 31 december 1994. (Djurskyddslagen förkortas DL och djurskyddsförordningen DF)

	16 § DL	24 § DL	26 § DL	32 § DL	13a § DF	21 § DF
Enkäter där frågan besv.	228	230	228	224	224	224
0 ggr	23,7 %	37,4 %	37,7 %	45,1 %	59,8 %	58,9 %
1-2 ggr	30,7 %	35,7 %	24,1 %	41,9 %	21,5 %	29,0 %
3-5 ggr	25,5 %	20,9 %	21,5 %	9,9 %	10,7 %	10,7 %
6-10 ggr	14,9 %	4,7 %	8,8 %	1,7 %	4,8 %	4,8 %
11-15 ggr	3,1 %	0,8 %	3,0 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %
16-20 ggr	1,2 %	0,4 %	2,2 %	0,8 %	0,4 %	0,4 %
21-30 ggr	0,8 %		1,3 %		0,8 %	0,4 %
31-40 ggr			0,9 %		0,4 %	
60 ggr					0,9 %	
100 ggr			0,4 %			

V Regional och central myndighet

29. Vilken slags rådgivning och hjälp ger länsstyrelsen till kommunen i djurskyddsarbetet?

(Frågan har besvarats i 229 av enkäterna)

I	61,1 %	av enkäterna har angivits:	rådgivning efter förfrågan
	22,7		träffar och kurser
	4,8		projektinriktad tillsyn
	18,8		stöd vid komplicerade ärenden
	22,3		juridisk
	5,2		bedömningsnormer
	5,7		obefintlig, ingen
	7,4		biträder vid besiktningar
	1,3		nya bestämmelser

30. Är länsstyrelsens rådgivning och hjälp tillfredsställande?

(Frågan har besvarats i 242 av enkäterna)

I	72,3	% av enkäterna har angivits:	ja
	25,6		nej
	2,1		vet inte, eftersom länsstyrelsen inte utnyttjas som rådgivare

31. Hur bör länsstyrelsen såsom regional tillsynsmyndighet förbättra sin rådgivning och hjälp till kommunen?

(Frågan har besvarats i 150 av enkäterna)

I	4,7	% av enkäterna har angivits:	ge ut skriftlig information
	12,0		initiera projektinriktad tillsyn
	26,7		anordna träffar, kurser
	20,7		ökat engagemang, stöd för verksamheter
	2,0		hårdare kontroll av kommunens arbete
	5,3		utökade kontakter med kommunerna
	9,3		följa med på inspektioner
	6,0		hjälp vid komplicerade ärenden
	0,7		informera politiker om lagens krav på tillsyn
	3,3		få möjlighet att ge råd som inte betraktas som jäv (länsvet, och bitr. länsvet så att inte tvåinstans-jäv föreligger)
	1,3		tidigare och klarare ställningstaganden
	0,7		mer juridiskt stöd
	0,7		lämna listor på vem som har djur
	0,7		länsstyrelser och kommuner ska tolka lagen lika

32. Vilken slags rådgivning och hjälp ger Jordbruksverket till kommunen i djurskyddsarbetet?

(Frågan har besvarats i 191 av enkäterna)

I	26,2	% av enkäterna har angivits:	skriftlig information
	4,2		kurser/träffar
	12,0		skickar författningar, föreskrifter
	42,4		rådgivning efter förfrågan
	19,4		ingen
	2,6		ytranden i vissa ärenden
	19,4		djurskyddshandboken, "Djuridiken", "Crdbbruk"
	2,6		tillfredsställande

33. Är Jordbruksverkets rådgivning och hjälp tillfredsställande?

(Frågan har besvarats i 239 av enkäterna)

I	27,2	% av enkäterna har angivits:	ja
	38,9		nej
	33,9		vet inte, eftersom Jordbruksverket inte utnyttjas som rådgivare

34. Hur bör Jordbruksverket såsom central tillsynsmyndighet förbättra sin rådgivning och hjälp till kommunen?

(Frågan har besvarats i 134 av enkäterna)

I	29,1	% av enkäterna har angivits:	fler träffar/kurser
	29,1		skriftlig information, handböcker, skrifter
	6,0		driva projektinriktad tillsyn
	15,7		bättre tillgänglighet vid telefonkontakt, snabbare ärendehantering
	20,9		tydligare svar på tolkning av bestämmelser
	6,0		sammanställning av aktuella rättsfall
	2,2		informera då inspektion sker i kommunen
	1,5		fastställa nationella avgifter för tillsynen
	2,2		utlokalisera kontaktpersoner
	0,8		tillsynstips som underlättar inspektionerna
	4,5		samordna tillsynsverksamheten, centralt stöd
	0,8		bidraga så att kvalitén på tillsynen blir bättre/enhetligare i landet
	0,8		samordna information med länsstyrelserna

VI Besvaras endast av de kommuner som ingått i försöksverksamheten med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen

Här anger siffrorna inte längre % utan antal enkätsvar. I 24 enkäter har kapitel VI i någon form besvarats. 8 av dessa 24 har angivit att befogenheterna aldrig utnyttjats och har därför inte besvarat de enskilda frågorna i kapitlet.

35. Hur många år har kommunen ingått i försöksverksamheten?

Antal år	3	4	5	6	7	8	9	10	ej svar
Antal kommuner	3	3	2	1	3	1	1	1	1

36. I vilken utsträckning har de utökade befogenheterna tillämpats? Frågan avser perioden från och med den 1 januari 1992 till och med den 31 december 1994.

	29 § DL ⁴	31 § DL	32 § DL	34 § DL
0 ggr	12	11	12	13
1 ggr	1	4	4	1
2 ggr	2		1	1
3 ggr				
4 ggr		1		
5 ggr				
6 ggr				
7 ggr				1
8 ggr				
9 ggr			1	
10 ggr	1			

37. Har kommunen samrått med länsstyrelsen vid tillämpningen av:

	29 § DL	31 § DL	32 § DL	34 § DL
Alltid	2	3	5	3
Ofta	2	2	1	
Sällan	1	1	1	2
Aldrig	3	2	3	2

38. I de fall kommunen samrått med länsstyrelsen, vilken kompetens efterfrågades?

- I 8 av enkäterna har angivits: veterinär kompetens
 1 juridisk kompetens
 0 annan kompetens

39. Har tiden från det att missförhållanden blivit kända för kommunen till dess att det finns ett lagakraftvunnet beslut i ärendet förändrats i fråga om 29, 31, 32 eller 34 §§? (Flera alternativ möjliga)

- I 5 av enkäterna har angivits: ja, p.g.a. att kommunen fick ökade befogenheter
 2 ja, p.g.a. att delegation av beslutanderätten skett
 5 nej

⁴Djurskyddslagen (1988:534)

40. Om ja på fråga 39, hur mycket?

I	2	av enkäterna har angivits:	betydligt kortare
	3		något kortare
	0		något längre
	0		betydligt längre

41. Har djurskyddstillsynens resurser förändrats sedan kommunen fått fler uppgifter genom de ökade befogenheterna?

I	0	av enkäterna har angivits:	ja, förstärkts
	17		nej, oförändrad
	1		ja, försämrats

42. Om förändringar skett. På vilket sätt?

I	1	av enkäterna har angivits:	indragning av halv assistentjänst
---	---	----------------------------	-----------------------------------

43. Har rättssäkerheten i djurskyddsärendena förändrats sedan kommunen fått ökade befogenheter?

I	1	av enkäterna har angivits:	ja, förbättrats
	11		nej, oförändrad
	1		ja, försämrats

44. Om rättssäkerheten förändrats. Varför?

I	1	av enkäterna har angivits:	att den enskilde har ytterligare en instans att överklaga till
---	---	----------------------------	--

45. Har djurskyddstillsynen förändrats i övrigt sedan kommunen fått ökade befogenheter?

I	1	av enkäterna har angivits:	ja, förbättrats
	12		nej, oförändrad
	1		ja, försämrats

46. Om djurskyddstillsynen förändrats. På vilket sätt?

- I 1 av enkäterna har angivits: Förkortade handläggningstider då endast en myndighet hanterar ärenden. Ett djurskyddsutskott bestående av 3 ledamöter inrättades. En sådan liten grupp kan snabbt kallas in och fatta beslut samt vid behov följa med ut och bilda sig en uppfattning. En veterinär konsult som kan upprätta erforderliga intyg har knutits till förvatningen. Detta för att undvika att länsveterinären kommer i en situation av tvåstegsjobb och därmed förhindras att hantera ärendet då det överklagas till länsstyrelsen. Fortlöpande har länsveterinären informerats för på ett tidigt stadium bli införstådd i ärendet.

47. Vad delegeras i kommunen i fråga om de ökade befogenheterna?

	29 § DL	31 § DL	32 § DL	34 § DL
Ingen delegation	13	14	4	14
Till politiker	2	2	2	2
Till tjänsteman	2	1	11	1

Bilaga 3

Svar på enkäter om länsstyrelsens tillsyn enligt djurskyddslagen

24 enkäter har behandlats.

Siffrorna anger antal enkätsvar.

1. I vilken utsträckning har följande bestämmelser tillämpats av länsstyrelsen? Frågan avser perioden från och med den 1 januari 1992 till och med den 31 december 1994.

	26 § DL ¹	29 § DL	31 § DL	32 § DL	34 § DF ²
0 ggr	5		5	1	1
1-2 ggr	8	8	7	5	8
3-5 ggr	5	4	6	6	2
6-10 ggr	6	9	5	6	7
11-15 ggr		3	1	4	4
16-20 ggr				2	2

2. Är kommunerna i länet intresserade av regionala sammankomster om djurskyddstillsyn?

I	17	enkäter har angivits:	stort intresse finns
	7		intresse finns
	0		inget intresse finns

3. Hur ofta genomför länsstyrelsen regionala sammankomster för handläggare av djurskyddsfrågor på kommunen?

I	1	enkäter har angivits:	0	antal gånger per år
	11		1	
	11		2	
	1		3	

¹Djurskyddslagen (1988:534)

²Djurskyddsförordningen (1988:539)

4. Hur ofta bör regionala sammankomster genomföras för att den öppande fortbildningen av djurskyddsinspektörer och djurskyddstillsynen i länet ska vara tillfredsställande?

I	5	enkäter har angivits:	1	antal gånger per år
	13		2	
	3		3	
	3		4 eller fler	

5. Hur är kompetensen hos handläggare av djurskyddsfrågor på kommunerna?

I	1	enkäter har angivits:	mycket bra
	1		bra
	19		i vissa kommuner bra, i andra dålig
	3		dålig

6. Om kompetensen är mindre bra i någon kommun, vilken kompetens är det normalt som brister?

I	19	enkäter har angivits:	baskunskaper i djurhållning/produktionsformer
	8		handläggningsrutiner/förvaltningskunskap
	5		utbildning
	2		erfarenhet
	11		juridisk kunskap
	1		personalresurser

7. Deltar länsveterinären/bitr. länsveterinären på begäran av kommunen i inspektioner?

I	18	enkäter har angivits:	ja
	6		nej

8. Om nej, varför?

I	5	enkäter har angivits:	av jävsskäl
	3		tidsbrist
	1		länsveterinären ska fungera som konsult

9. Hur ofta bör regelbunden djurskyddstillsyn på lokal nivå ske för att tillsynen ska vara godtagbar från djurskyddssynpunkt?

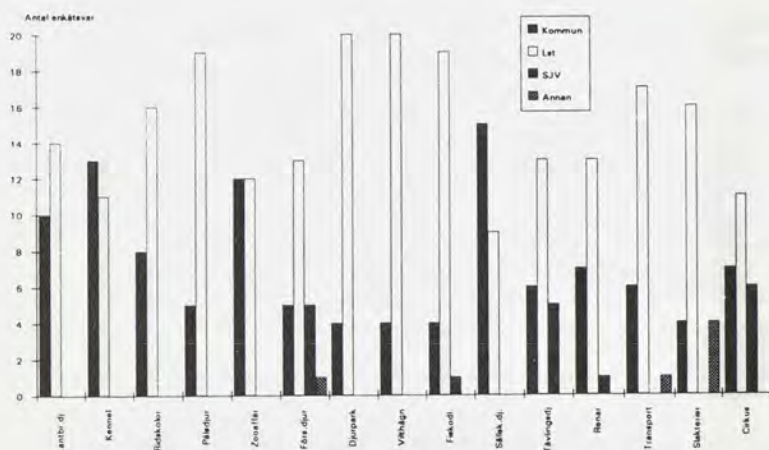
	Lantbr.dj.	Kennel	Ridskola	Pälsdjur	Zooaffär	Försöksdj.	Djurpark
> 3 ggr/år							
2 ggr/år					1	1	
1 ggr/år	3	7	8	11	18	14	18
Vart 2:a år	12	13	14	7	4	4	5
Vart 3:e år	9	3	2	3		1	1
Vart 4:e år				2			
Regelbunden tillsyn kan ej ske							
Ingen uppfattn.		1		1	1	4	

	Vilthägn	Fiskodl.	Sällsk.dj.	Tävl.djur	Ren	Transport	Slakteri	Cirkus
> 3 ggr/år							1	
2 ggr/år						1	1	1
1 ggr/år	5	1	1	20	2	7	12	17
Vart 2:a år	8	5	6	3	1	4	3	
Vart 3:e år	8	7	3		1		2	
Vart 4:e år	1	2						
Regelb. tills. kan ej ske	1		13	1	2	11	2	2
Ingen uppf	1	8			17			

10. Vem bör ansvara för tillsynen över följande tillsynsobjekt?

	Lantbr.dj.	Kennel	Ridskola	Pälsdjur	Zooaffär	Förs.djur	Djurpark
Kommun	10	13	8	5	12	5	4
Länsstyrelse	14	11	16	19	12	13	20
SJV	0	0	0	0	0	5	0
Annan	0	0	0	0	0	1	0

	Vilthägn	Fiskodl.	Sällsk.dj.	Tävlingsdj	Ren	Transport	Slakteri	Cirkus
Kommun	4	4	15	6	7	6	4	7
Länsstyr.	20	19	9	13	13	17	16	11
SJV	0	1	0	5	1	0	0	6
Annan	0	0	0	0	0	1	4	0



11. Om annan än kommunen (t.ex. Jordbruksverket) föreslås utöva tillsynen över något av objekten i fråga 10, varför?

1	2	enkäter har angivits:	berör flera kommuner
14			kräver speciell kompetens
7			enhetligare bedömning
3			varierande tillsyn, dålig prioritet/resurser inom kommunen
2			samordning av avgifter/kostnader
1			akuta prioriteringar
1			höjer statusen på insp
1			lättare att genomföra utbildning
1			se riksdagens revisorers rapport

12. Hur mycket tid läggs på djurskyddstillsynen av länsstyrelsen?

	% av heltidstjänst						
	0 - 25	26 - 49	50	51 - 99	100	101 - 150	290
Förprovning	2	2	5	6	7	1	1
Övrigt	1	7	5	6	3	2	

13. Hur stor är den totala kostnaden per år för länsstyrelsens djurskyddstillsyn? (I kostnaden ingår kostnader för personal, lokaler, administration, resor m.m.)

(I 22 enkäter har frågan besvarats)

Summa: 10 528 808 kr.

Minimikostnad som angivits är 80 000 kr och maximikostnad är 1 500 000 kr.

Beräknat för 24 län, 95%igt konfidensintervall: 8 233 608 - 14 738 328 kr.

14. Vilken slags rådgivning och hjälp ger Jordbruksverket till länsstyrelsen i djurskyddsarbetet?

I	15	enkäter har angivits:	rådgivning vid förfrågan
	10		kurser/träffar
	13		skriftlig information/djurskyddspärmen
	3		förprövningsärenden
	2		juridisk
	1		ingen
	1		projekt

15. Är Jordbruksverkets rådgivning och hjälp tillfredsställande?

I	4	enkäter har angivits:	ja
	17		nej
	3		vet inte, eftersom Jordbruksverket inte utnyttjas som rådgivare

16. Hur bör Jordbruksverket såsom central tillsynsmyndighet förbättra sin rådgivning och hjälp till länsstyrelsen?

I	9	enkäter har angivits:	ökad tillgänglighet, snabbare/utförligare svar, mer skriftlig information
	8		regelbunden information om tolkningar/svar som SJV givit i enskilda frågor, delgivning av princip. rättsfall
	4		tillsynsprojekt
	1		kontakt med länsstyrelsen vid inspektion
	6		mindre personalomsättning
	6		bättre kompetens på personalen
	9		träffar/kurser
	2		kunskap om kommunernas och länsstyrelsernas verksamheter
	2		samordning av verksamhet mellan länen
	1		SJV har för "liberal" syn på djurskyddslagen
	1		normgivningen ska vara homogen över hela landet
	1		genom årlig verksamhetsplan tala om vad som förväntas av länsstyrelserna

17. Hur många inspektörer skulle behövas på länsstyrelsen och hur stor skulle kostnaden bli för att utöva den lokala djurskyddstillsynen i länet, om den regelbundna tillsynen över djurhållning med lantbrukets djur, hundkennlar, hund-/kattdagis, ridskoleverksamhet o. likn., pälsdjursuppfödningar, zooaffärer, verksamhet med försöksdjur, djurparker (inkl. 4H gårdar, stadspark o. likn.), vilthägn, fiskodlingar, slakterier och tävlingshästar utövas var 2:a resp var 4:e år?

	antal tjänster el. del av tjänster (anges med en decimal)	kostnad (kr)
2:a år	Summa: 138	Summa: 35 711 000
(Frågan har besvarats i 23 enkäter)		(Frågan har besvarats i 17 enkäter)
Beräknat för 24 län:		
	Summa: 144	Summa: 52 294 896 - 52 651 280
4:e år	Summa: 53	Summa: 15 929 000
(Frågan har besvarats i 14 enkäter)		(Frågan har besvarats i 11 enkäter)
Beräknat för 24 län:		
	Summa: 91	Summa: 33 407 425 - 33 983 293

18. Var bör inspektörerna i huvudsak placeras?

I 13	enkäter har angivits:	centralt på länsstyrelsen
5		lokalt ute i länet
1		resekostnader måste vägas mot fördelen med central placering
1		2/3 på länsstyrelsen, 1/3 lokalt
2		ökad bemanning centralt, inspektörerna lokalt

Följande frågor besvaras endast av länsveterinärer/bitr. länsveterinärer i län med kommuner som ingått i försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen

I 12 enkäter har frågorna i kapitlet besvarats.

Avseende frågorna 28, 29 och 30 är svaren något motsägelsefulla.

19. Hur många kommuner finns i länet?

20. Hur många av dessa har fått ökade befogenheter?

Antal län	Antal kommuner i länet	Antal kom. i länet med ökade befogenh.
1	25	9
2	11	1
2	8	1
1	20	3
1	6	1
2	15	1
1	19	5
1	11	11
1	10	2

21. Har länsstyrelsen fattat beslut enligt 29, 31, 32 eller 34 §§ djurskyddslagen som avser djur i kommuner med ökade befogenheter?

I 7 enkäter har angivits: ja
4 nej

22. Om ja på fråga 21, hur ofta under tiden från och med den 1 januari 1992 till och med den 31 december 1994.

	29 § DL	31 § DL	32 § DL	34 § DL
0 ggr	5	5	3	4
1 ggr	2	2	3	2
2 ggr			2	2
3 ggr	1			
7 ggr	1			
8 ggr				1
12 ggr			1	
13 ggr		1		

23. Om ja på fråga 21, av vilken anledning har länsstyrelsen ingripit i stället för kommunen?

I	1	enkäter har angivits:	kommunerna anser sig inte ha skyldighet utan endast
	1		möjlighet att utnyttja sina befogenheter
	4		långa handläggningstider
	1		på kommunens begäran
	1		10 av länets kommuner har inte utnyttjat
	1		befogenheterna
	1		överenskommelse med kommunerna
	1		ökad rättssäkerhet

24. Har kommuner med ökade befogenheter samrått med länsstyrelsen vid tillämpningen av:

	29 § DL	31 § DL	32 § DL	34 § DL
Alltid	1	2	2	1
Ofta	1	1	1	1
Sällan			1	
Aldrig	6	6	5	6

25. Om samråd skett, vilken kompetens har i första hand efterfrågats?

I	1	enkäter har angivits:	veterinär kompetens
	1		juridisk kompetens
	3		veterinär och juridisk kompetens

26. Har ökade kommunala befogenheter medfört att tiden från det att missförhållanden blivit kända för kommunen till dess att det finns ett lagakraftvunnet beslut i ärendet i fråga om 29, 31, 32 eller 34 §§ djurskyddslagen förändrats?

I	1	enkäter har angivits:	ja
	2		nej
	6		vet inte

27. Om ja på fråga 26, hur mycket?

I	0	enkäter har angivits	betydligt kortare
	0		något kortare
	1		något längre
	0		betydligt längre

28. Hur många gånger har kommunernas beslut enligt följande paragrafer överklagats till länsstyrelsen. (Frågan gäller beslut fattade av kommunerna under perioden den 1 januari 1992 till och med den 31 december 1994).

	29 § DL	31 § DL	32 § DL	34 § DL
0 ggr	8	9	8	9
1 ggr			1	
2 ggr	1			1
3 ggr	1			
7 ggr			1	

29. Hur många gånger har länsstyrelsen fastställt kommunernas överklagade beslut i fråga om följande bestämmelser: (Frågan gäller beslut fattade av kommunerna under tiden från och med den 1 januari 1992 till och med den 31 december 1994.)

	29 § DL	31 § DL	32 § DL	34 § DL
0 ggr	9	9	8	10
1 ggr			1	
2 ggr	1			
5 ggr			1	

30. Hur många gånger har länsstyrelsen upphävt kommunernas överklagade beslut i fråga om följande bestämmelser: (Frågan gäller beslut fattade av kommunerna under tiden från och med den 1 januari 1992 till och med den 31 december 1994.)

	29 § DL	31 § DL	32 § DL	34 § DL
0 ggr	9	9	8	10
1 ggr			1	
2 ggr	1			
5 ggr			1	

31. Finns det någon återkommande anledning, och i så fall vilken, i de fall de överklagade besluten i fråga 30 har upphävts?

I	1	enkäter har angivits:	nej
	1		ärendena har inte varit tillräckligt utredda
	1		ärendena har inte uppfyllt djurskyddslagens formella krav

32. Har rättssäkerheten i djurskyddsärendena förändrats sedan kommunen fått ökade befogenheter?

I	0	enkäter har angivits:	ja, förbättrats
	7		nej, oförändrad
	1		ja, försämrats

33. Om rättssäkerheten förändrats. Varför?

I	1	enkäter har angivits:	dåligt utredda ärenden
	1		har inte uppfyllt djurskyddslagets formella krav
	1		bristande juridisk kompetens

34. Har djurskyddstillsynen förändrats i övrigt sedan kommunen fått ökade befogenheter?

I	0	enkäter har angivits:	ja, förbättrats
	7		nej, oförändrad
	1		ja, försämrats

35. Om djurskyddstillsynen förändrats. På vilket sätt?

I	1	enkäter har angivits:	samrådet mellan länsstyrelse och kommun har minskat
---	---	-----------------------	---



Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna – en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]

Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]

Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]

Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]

EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]

Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]

Civildepartementet

Fritid i förändring.

Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]

Forskning för vår vardag. [10]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]



FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 90 90

ISBN 91-38-20171-2
ISSN 0375-250X