

Utredningen Ny djurskyddslag (SOU 2011:75), Ert dnr L2011/3138

Jordbruksverket har getts möjlighet att yttra sig över rubricerad utredning.

SAMMANFATTNING

Jordbruksverket anser att det är ett mycket värdefullt arbete som har påbörjats i och med utredningens samlade genomgång av djurskyddslagstiftningen och tillstyrker i stort utredningens förslag. Jordbruksverket ställer sig bakom utredningens grundläggande ställningstaganden:

- Jordbruksverket ser mycket positivt på utredningens grundläggande inriktning att gå från djurskydd till djurvälstånd. Syftet att förbättra djurens livskvalitet och inte bara skydda dem från lidande genomsyrar utredningen. Det är mycket lovligt och bidrar i förlängningen till bättre hälsa för såväl människor som djur, samtidigt som det är motiverat ur en etisk synvinkel.
- Det är positivt att lagens detaljeringsgrad sänks. Mer detaljerade bestämmelser ska när de behövs finnas i förordning och myndighetsföreskrifter. Lagstiftningen kan på så sätt bli mer följsam genom en snabbare och starkare förankring i vetenskap och beprövad erfarenhet, där en sådan koppling är möjlig. Det är av stor vikt att tydlighet, förutsägbarhet och rättssäkerhet vägs in när detaljeringsgraden i myndighetsföreskrifter bestäms.
- Strävan mot en mer flexibel lagstiftning med bibehållen nivå på djurskyddet är lovligt. En rimlig väg att gå för att öka flexibiliteten är att i större utsträckning möjliggöra anslutning till kontrollprogram och även godta mindre avvikelser, såsom utredaren föreslår. Möjligheten att utvidga användningen av allmänna råd är begränsad.
- Det är värdefullt att förslaget tydliggör djurhållarens ansvar och även banar väg för att krav ställs på djurhållares kompetens.

Utredningen innehåller också en lång rad konkreta förslag.

- Jordbruksverket står bakom det principiella ställningstagandet att djur ska hållas lösgående, liksom förslaget till förbud mot oönskad kastrering av gris. Det krävs rimliga övergångsperioder och undantag för att näringen ska kunna anpassa sig till förändringen på ett bra sätt.

- Jordbruksverket stödjer förslaget om ett förbud mot sexuell användning av djur. För att bestämmelsen ska få praktisk betydelse måste motiven vara mycket tydliga med vad som avses.
- Jordbruksverket ser positivt på det samlade greppet kring övergivna och förvildade djur. Det är bra att införa ett förbud mot att överge djur och samtidigt stärka skyddet för de djur som ändå överges, och sammantaget bör de föreslagna åtgärderna kunna ge positiva effekter. Det behövs en fördjupad analys och en mer noggrann avvägning mellan samhällsnytta, kostnader och administrativ börda innan man går vidare med en eventuell obligatorisk märkning och registrering av katter.
- Ambitionen att få utökad kontroll över och därtill komma tillrätta med vissa definierade avelsproblem är i sig mycket lovvärd, liksom förtydligandet av förbudet mot avel som medför lidande. Verket avstyrker förslaget på en utvidgad registrering av ras för nötkreatur, och anser att en utbyggnad av ett redan befintligt system, rapportering av djursjukdata, bör övervägas i stället för ytterligare en separat veterinär rapporteringsplikt.
- Vad gäller regleringen av försöksdjur har Jordbruksverket ett flertal synpunkter som berör såväl grundläggande avvägningar som detaljer i regleringen. Flera av förslagen i utredningen kan bli inaktuella i och med att införlivningen av direktiv 2010/63/EU sker parallellt med detta arbete.
- Jordbruksverket ser positivt på förslaget om en mer flexibel tillämpning av djurförbud. Resonemangen får inte till fullo bäring i den föreslagna lagtexten, vilket gör att resonemang eller lagförslag bör korrigeras.
- Möjligheten att medge undantag från djurskyddslagstiftningen vid krissituationer är en nödvändighet, vilket Jordbruksverket har observerat i samband med krisövningar. Det är mycket bra att detta tas upp i utredningen, men för att regleringen ska få avsedd effekt behövs ändringar i definitioner, resonemang och möjliga åtgärder.

UTREDARENS GRUNDLÄGGANDE ÖVERVÄGANDEN

En generell tendens i svensk lagstiftning har varit att gå över från ”vård” (hälsovårdsstadga, miljövård) till ”skydd” (djurskydd, miljöskydd) för att markera att lagstiftningen ska ingripa förebyggande innan ett vårdbehov uppstår. Ett sådant synsätt är inte bara av största vikt för att förhindra djurlidande utan också för att begränsa läkemedelsanvändningen till djur. Ett naturligt nästa steg är en övergång från *skydd* till *välfärd*, för att markera att människors eller djurs livskvalitet ska sättas i fokus och förbättras. I praktiken har flera områden i djurskyddslagstiftningen i och med detta förslag tagit detta steg, vilket med ett par undantag genomsyrar de resonemang som förs och de ställningstagande som görs. Jordbruksverket är mycket positivt till detta ställningstagande. Det är väl motiverat ur ett etiskt perspektiv, samtidigt som det motverkar en ökad risk för

resistensutveckling och i förlängningen en försämring av såväl djurhälsa som folkhälsa.

Lagstiftningens detaljeringsgrad och struktur

Jordbruksverket noterar att ambitionen med förslaget till ny djurskyddslag har varit att tillgodose ett antal i sig vällovliga, men i viss mån motstridiga intressen såsom sänkt detaljeringsgrad, ökad flexibilitet och ökad tydlighet. Jordbruksverket anser att de djurskyddsföreskrifter som reglerar djurhållningen i första hand måste vara motiverade, förutsägbara och rättssäkra. Vid bestämning av lagstiftningens detaljeringsnivå måste således noggranna avväganden göras mellan nämnda intressen och behov. I den bedömningen måste tydligheten väga mycket tungt, då den har direkta konsekvenser för rättssäkerhet och trygghet.

En viktig konsekvens av en sänkt detaljeringsgrad och ökad flexibilitet är att kontrollerbarheten försämras. En viss detaljeringsgrad är en nödvändig grund för att kunna utfärda förelägganden, vilket har dragits till sin spets då förelägganden med grund i mindre detaljerade myndighetsföreskrifter har överklagats. En ökad kompetens i den offentliga kontrollen kan inte motverka denna effekt.

En annan aspekt som inte kan bortses från är att de djurskyddsdirektiv och förordningar som finns inom EU ofta innehåller föreskrifter som håller en hög detaljeringsnivå, t.ex. måttbestämmelser. Dessa direktiv begränsar generellt sett möjligheterna att sänka detaljeringsnivån i den svenska djurskyddslagstiftningen. Jordbruksverket ser positivt på ett fortsatt aktivt EU-arbete i riktning mot en minskad detaljeringsgrad.

Allmänna råd

Utredaren har förespråkat, som ytterligare ett led i att öka lagstiftningens flexibilitet, att Jordbruksverket ska överväga att göra om vissa bestämmelser till allmänna råd. Jordbruksverket vill betona att verket redan idag bedömer behovet av bindande regler och vilka möjligheter till alternativa lösningar, till exempel allmänna råd, som kan finnas.

Föreskriftsmotiv

Utredaren förespråkar användning av föreskriftsmotiv, men det är oklart för vilken funktion. Av formuleringarna i utredningen kan utläsas att föreskriftsmotiv ska användas för att förklara de överväganden som har gjorts och därmed skapa acceptans. Verket anser att detta är konsekvensutredningens uppgift. Föreskriftsmotiv kan även skapas för att vägleda, men sådana skapar enligt Jordbruksverket snarare förvirring, då motivens rättsliga status kan uppfattas som oklar av den enskilde. En avvägning måste göras mellan den insats och de resurser som krävs för att utforma och upprätthålla motiv, och dess nytta.

Vetenskapligt råd

Utredaren föreslår att ett vetenskapligt råd ska kopplas till Jordbruksverkets föreskriftsarbete. Verket har redan ett djurskyddsråd som i mångt och mycket kan fylla den föreslagna rollen. Myndigheten är positiv till att utveckla detta för att mer i detalj uppfylla det syfte utredaren föreslagit.

KOMMENTARER TILL FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Vetenskap och beprövad erfarenhet, 1 kap 2 §

Jordbruksverket anser att en tydlig inriktning mot vetenskap och beprövad erfarenhet är lovvärd, men inte att det är realistiskt att *alla* bestämmelser som bygger på djurskyddslagen ska baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Det måste med nödvändighet finnas bestämmelser som inte har naturvetenskaplig karaktär, till exempel administrativa regler, som därmed inte kan baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet. Det finns även behov av regleringar som beskriver förhållanden som är svåra eller omöjliga att påvisa en vetenskaplig grund för, men som ändå är av hög dignitet för ett gott djurskydd.

Även implementering av direktiv kan kräva att regler som inte bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet måste införas.

Sammantaget anser Jordbruksverket att bestämmelsen i den föreslagna 1 kap 2 § ska omformuleras på så sätt att kravet på vetenskap och beprövad erfarenhet inte är absolut. Det måste finnas en öppning för en reglering av omständigheter som inte kan beläggas med vetenskapliga rön även i myndigheters föreskrifter.

Lagens omfattning, 1 kap 3 §

Lagen är avsedd att omfatta samtliga djur som människan avsiktligt håller och förvildade och övergivna djur av tamdjursarter. Jordbruksverket vill poängtera att en diskussion bör föras angående definitionen av "hållande", då gränsdragningsproblemet kommer att uppstå.

Jordbruksverket anser även att det är oklart när en djurart är att räkna som en tamdjursart och hur begreppet förhåller sig till definitionen av vilt. Det finns bestånd av hjortar som levt vilt i många generationer men som härrör från djur som har varit i människans vård. Om hjortar därmed inte är att se som en tamdjursart så omfattas inte hjortar som rymmer från hägn eller överges av djurskyddslagen. Även kaniner har bildat vilda bestånd i människors omgivning, vilket skulle kunna medföra att de inte hör till en tamdjursart. Idag råder delade meningar om det finns vilda bestånd av bin i Sverige, eller endast svärmande förgreningar av tambin. Om bin är att se som en tamdjursart vill Jordbruksverket påpeka att även denna art, liksom tamkatten, tillåts röra sig fritt utomhus. Man måste i så fall diskutera om djurskyddslagen omfattar svärmande bin.

I den definition och med det resonemang som förs i utredningen så kommer vilda djur som fångas i fångstredskap att omfattas av djurskyddslagen, då människan håller dem i fångenskap. Avlivning av sådana djur ska således ske i enlighet med djurskyddslagstiftningen, och inte i enlighet med jaktlagstiftningen. Detta gäller även djur som hålls i hägn, till exempel hjortar. I dagsläget är dock tillämpningen och gränsdragningen mellan jaktlagen och djurskyddslagen inte helt klar, varför detta bör utredas ytterligare.

Jordbruksverket anser också att ytterligare utredning bör genomföras innan paragrafens *andra stycke* ges en slutgiltig formulering. Forskning har visat att även foster i senare delen av dräktigheten känner smärta. Det bör dessutom framgå av en framtida proposition att begreppet födsel respektive kläckning inte enbart omfattar naturlig födsel, utan även när djuret på annat sätt har avlägsnats från livmodern eller ägget, till exempel genom kejsarsnitt, då ett foster skärs ut från ett avlivat moderdjur eller då ett djur avlägsnas från ägget innan det själv har tagit sig ut. I vilket skede av dräktigheten detta sker bör ges betydelse, på vilket sätt bör utredas vidare.

Djurförsök, definition 1 kap 5-6 §§

Jordbruksverket anser i likhet med promemorian *Genomförande av EU:s direktiv om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål*, Ds 2011:12, att syftet med användningen av djuren i dagsläget ska ligga till grund för definitionen av djurförsök.

I samband med införlivandet av 2010/63/EU (nedan försöksdjursdirektivet) har Jordbruksverket föreslagit ett flertal undantag från vad som ska omfattas av djurförsök i den riktning som både den europeiska definitionen samt utredarens förslag på definition föreslår. Undantagen medför förenklingar och en minskning av den administrativa bördan, och dessa undantag kan efterhand utökas för att successivt närmas den europeiska definitionen. Avgörande är att vi inte sänker nivån på djurskyddet.

Ansvar för djurets välfärd, 2 kap 1 §

Paragrafens formulering, *"djurägaren eller den som på djurägarens uppdrag har åtagit sig skötseln av djuret"*, är inte heltäckande. Det finns tillfällen då personer fysiskt har hand om skötseln av djuren utan att det har skett på djurägarens uppdrag, och det är Jordbruksverkets mening att ansvaret då bör åligga denna person. Ett exempel är vid omhändertagande av djur. Paragrafen kan formuleras *"Det är djurägaren eller den som på djurägarens uppdrag eller på annat sätt åtagit sig skötsel av djuret..."*. Det är dock viktigt att det av förarbeten framgår till exempel att polisen anses ha åtagit sig skötseln även om det är länsstyrelsen som har beslutat om omhändertagandet.

Jordbruksverket anser att det bör diskuteras hur uttryckligt ett uppdrag från en djurägare måste vara och vad uppdraget ska omfatta för att huvudansvaret ska övergå till den som åtar sig uppdraget. En person som utger sig för att kunna utföra en behandling och därmed hindrar att djuret kommer till adekvat vård kan endast göras ansvarig för sin handling om han eller hon har gjort det yrkesmässigt (4 kap. 1 § i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård). Det bör definieras huruvida den nu föreslagna skrivningen skulle kunna göra att en person, som utför sådana åtgärder utan att göra det yrkesmässigt, kan anses ha tagit på sig ansvaret för den åtgärd som djurägaren har anlitat personen i fråga för. Om så är fallet kan denne dömas till ansvar för att inte ha sett till att djuret kommer under adekvat vård om behov av det föreligger.

Krav på kompetens och utbildning, 2 kap 2 §

Jordbruksverket är positivt till utredarens förslag att införa kompetens- respektive utbildningskrav för personer som har hand om djur. Att ta fram sådana utbildningar måste med nödvändighet ske i samråd med berörda bransch- organisationer eller motsvarande.

Man måste emellertid beakta att djurhållare som turnerar eller gör tillfälliga gästspel i olika länder med sina djur, till exempel hela cirkusverksamheter eller enstaka aktörer som hyr ut nummer till cirkusar, kan behöva undantas från kravet på utbildning för att det annars kan anses utgöra ett hinder mot den fria rörligheten. Detta måste vägas ihop med det faktum att kravet på så kallade § 16- tillstånd föreslås tas bort och ersättas med förprovning och krav på utbildning. Kravet på utbildning kommer inte att kunna gälla alla.

Hur djur ska skötas och hållas, 3 kap 3 §

Verket anser att viljan att öka tyngden av regleringen av gruppållning av djur, genom att flytta den från myndighetsföreskrift till lag, är positiv. Jordbruksverket vill dock poängtera att även olämplig ensamållning av djur är ett relativt vanligt skötselproblem som kan likställas med ”olämplig gruppering”. Detta borde uppmärksammas i samma paragraf.

Djur ska hållas lösgående, 3 kap 5 §

Att hålla djur lösgående är grundläggande för den psykiska välfärden och hur djuret kan förväntas uppleva sin situation. Möjligheten till undantag är i vissa fall dock motiverat. Verket anser också att det finns skäl att genom övergångsregler ge rimlig tid och möjlighet till en naturlig omställning från djurållningsformer där djuren hålls uppbundna till lösgående sådana.

Stall och förvaringsutrymmen, 3 kap 7 §

Jordbruksverket anser att det bör framgå i motiven att kravet på komfort ska gälla även när djuret inte vilar, till exempel vid födointag, rörelse etc.

Verket anser även att det bör framgå av bestämmelsen att det ska finnas utrymmen för att hantera djur i särskild ordning, till exempel sjukboxar.

Aga, skada, överanstränga, 3 kap 12 §

Jordbruksverket anser att en begränsande lagstiftning är lättare att utforma än en som detaljreglerar vad som är tillåtet. Enligt verkets mening kan bemyndigandet lämpligare formuleras ”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om begränsningar i...”.

Användning av djur för sexuella ändamål, 3 kap 13 §

Jordbruksverket är positivt inställt till regleringen, och anser även att bestämmelsens formulering är ändamålsenlig. Verket hyser dock farhågor om att den beskrivning av sexuellt umgänge med/sexuella handlingar mot djur som framkommer i utredningen kan ge tillämpningssvårigheter.

Bestämmelsen bygger på värderingen att sexuell användning av djur är ett oacceptabelt beteende för en människa. Formuleringen på utredningens sid 775, tredje stycket, första meningen, kan tolkas som om bedömningen av om ett djur har använts för sexuella ändamål är beroende av om handlingen har utförts i syfte att ge gärningsmannen sexuell njutning eller utlevelse. Om en sådan bedömning ska göras kommer ett brott att bli svårt att bevisa, då en gärningsman kan hävda att handlingen utfördes i syfte att ge djuret njutning, och inte för den egna upplevelsen. Jordbruksverket anser att själva handlingen som sådan, oavsett i vilket syfte den har utförts, ska vara otillåten så länge det inte finns ett explicit undantag.

I utredningen ges exempel på handlingar som skulle falla in under paragrafen. Jordbruksverket anser att exemplifieringen är relevant och tydliggör vilka handlingar som är att räkna som sexuella sådana. Det är emellertid mycket viktigt att det framkommer att uppräkningslistan inte är uttömmande.

Jordbruksverket föreslår följande utformning av andra stycket: *"Med sexuell handling avses inte handling som utförs av veterinärmedicinska skäl, i samband med avel eller i verksamhet som har godkänts av en djurförsöksetisk nämnd"*.

Avel som medför lidande, 3 kap 14 §

Jordbruksverket är mycket positivt till att det införs ett utökat förbud mot avel som medför lidande.

Bestämmelsens utformning

Jordbruksverket vill påpeka att begreppet att *"naturligt kunna föda fram sin avkomma"* bara omfattar själva förlossningen. Parning/befruktning samt digivningsperiod är minst lika viktiga delar i arternas fortplantning. Det bör utredas vad användningen av ett vidare begrepp, till exempel *"kunna föröka sig naturligt"*, skulle medföra för positiva och negativa konsekvenser för djurskydd, djurvälstånd och produktion.

Jordbruksverket anser att det är bra att exemplifiera normala kroppsfunktioner, men meningen bör formuleras om till *"såsom att obehindrat kunna andas, använda sina sinnen och röra sig samt även i övrigt ha fysiska förutsättningar för att leva ett normalt liv"*. På så vis breddar man tillämpningen, som kommer att omfatta även t.ex. ärftliga hudåkommor och allergier.

Defekter som medför avelsförbud

Jordbruksverket listar redan idag i föreskrifter (DFS 2004:22) om avelsarbete vilka defekter som är förbjudna att avla på för lantbrukets djur. Man bör emellertid beakta de svårigheter en sådan lista medför för det aktuella djurslaget innan man utökar den till att omfatta fler djur. Sällskapsdjur, och i synnerhet hund, har mycket komplexa och mellan raser heterogena problem. Vissa sjukdomar förekommer bara hos vissa raser, medan andra sjukdomar förekommer hos flera men endast har genetisk koppling hos vissa. I vissa fall är forskare inte eniga om vare sig graden av ärftlighet eller i vilken grad djuren

lider av defekten. Att uppdatera listan och hålla den aktuell kräver en mångsidig kommunikation med forskare, näring och veterinärer.

Man måste också beakta att regler som gäller avelns bedrivande och hur avelsarbetet och urvalet sker i många fall är beslut som tas i andra länder av organisationer som Jordbruksverket inte kan påverka. Inte minst gäller detta när allt fler avelsorganisationer verkar över nationsgränser inom EU och kontrollen av aveln hamnar i andra länder, vilket i synnerhet gäller häst.

En förutsättning för lämpligheten att över huvud taget utforma en lista är att det förutsätts att den inte är uttömmande, utan att även andra ärftliga egenskaper ger avelsförbud om de medför lidande eller onaturligt beteende hos avkomman.

Angående nötkreatur för köttproduktion anser Jordbruksverket att man inte får bortse från att även andra raser, utöver Belgisk blå, har icke försumbar andel kalvningsproblem. Vidare finns det problem med avel på småväxta raser, t.ex. rasen Dexter, och på småväxta djur (dvärgväxt).

Registrering av ras

För att kunna motverka oönskad avel i köttproducerande nötbosbesättningar anser utredaren att Jordbruksverket ska ”ändra raskoden för korsningsdjur av nötkreatur vid slakt så att föräldradjurens ras kan utläsas”.

Jordbruksverket avstyrker förslaget.

Idag registrerar slakteriet vilken raskategori det slaktade djuret tillhör, t.ex. mjölk- eller kött-ras. Mer precisa uppgifter om ras kan inte slakteriet tillhandahålla eftersom det skulle bli gissningar från slakteriets sida.

I samband med att djuret föds registrerar djurhållaren djuret, dess ras och moderns identitet i Jordbruksverkets centrala nötkreatursregister (CDB). Dessa uppgifter finns sedan tillgängliga för slakterier och andra som i ett senare skede hanterar djuret eller dess kött. I det fall djuret är en korsning mellan flera raser registreras djuret som korsningsdjur. Som nämnts finns också uppgift om djurets möderne och indirekt uppgift om dess ras, vilket i och för sig kan vara ”korsningsdjur” även det. Motsvarande uppgift om fädernet skulle kunna göras tillgänglig på samma vis som uppgiften om mödernet. Det skulle kunna möjliggöra för eller tvinga slakterierna att avstå från slakt av djur som avlats på olämpliga raskombinationer.

Jordbruksverket ser dock betydande risker och nackdelar med att utöka rasinformationsinhämtningen och hanteringen:

Kontrollerbarheten av de registrerade uppgifterna är obefintlig då det är svårt att fastställa rasen i efterhand, utan korrekta uppgifter om avelsdjuren.

Ökad informationslämning/inhämtning innebär ökad administrativ börda för lantbrukarna. Området identifiering och registrering av lantbruksdjur är redan idag ett av de områden för dessa lantbrukare som innebär störst administrativ börda.

Det finns otaliga raskombinationer att hantera och antalet ökar exponentiellt vid avel i flera led. Detta ökar ytterligare lantbrukarnas och eventuellt slakteriernas administrativa börda samt myndigheternas kostnader för att informera om och hantera informationen.

Ny hantering skulle behövas för importerad sperma, för spårbarhet på fädernet, eftersom uppgifter om dessa tjurar inte finns i CDB.

Begränsas spårbarheten till rasen Belgisk blå skulle detta kunna ses som ett hinder mot frihandeln inom EU, vilket kan medföra skadeståndsansvar.

Rapporteringsplikt

Jordbruksverket ser positivt på en rapporteringsplikt för avelsdefekter, men anser att en utbyggnad av rapportering av djursjukdata (diagnoser) skulle vara mer effektiv och ändamålsenlig. En sådan information skulle ge ett mycket värdefullt material för att studera utveckling inom djurslag eller raser för specifika problemställningar, vilket skulle kunna föranleda mer anpassade åtgärder än sådana som bygger på rapporterade avelsdefekter. Förslaget innebär dock, liksom utredarens förslag, en ökad administrativ börda för kliniskt verksamma veterinärer. Rapportering av djursjukdata skulle dock kunna automatiseras då uppgifterna redan idag registreras i journaler, vilket i förlängningen innebär en inte fullt lika stor ökning i den administrativa bördan för den enskilde veterinären. En rapportering av avelsdefekter kan med svårighet automatiseras och skulle innebära en stor ökning i den administrativa bördan, framförallt för veterinärer med smådjurspraktik då extrema exteriörer är mycket vanligt hos hund och katt.

Om lagstiftaren väljer att gå vidare med rapporteringsplikten anser verket att registrering och hantering av de rapporterade uppgifterna bör utföras av en intresseorganisation och inte vara ett statligt åtagande.

Transport av djur, 4 kap 1-2 §§

Det är inte tydligt vilket ansvar djurtransportören har vid urvalet av de djur som ska lastas. Enligt förslaget börjar transportörens ansvar vid pålastning av djuren, vilket kan medföra gränsdragningsproblem för när pålastning anses påbörjad. Enligt gällande praxis ska transportören även vägra att leda djur som inte är i skick att transporteras fram till transporten.

Vård, 5 kap 1 §

Bestämmelsens utformning

Jordbruksverket anser att *veterinär* ska bytas ut mot *djurhälsopersonal*. Vid tillstånd som kräver vård finns i dag flera reglerade yrken, samlade under begreppet djurhälsopersonal, som alla arbetar utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet inom sina kompetensområden.

I lagförslagets andra mening bör ordet ”ges” läggas till efter ”vård”.

Utredarens överväganden

Utredaren anser att det krävs veterinär undersökning och behandling i de flesta fall där orsaken till sjukdom eller skada är okänd och lidandet inte är obetydligt. Jordbruksverkets ståndpunkt är att det knappast kan ha betydelse huruvida orsaken till sjukligheten eller skadan är känd eller inte. En veterinär undersökning syftar till mycket mer än att fastställa orsaken – bedöma djurets status, påverkansgrad, prognos och smittstatus. Samtliga dessa faktorer har betydelse för hur djuret ska behandlas, såväl rent praktiskt som medicinskt. Även då sjukligheten i en besättning når en viss omfattning, oavsett grad av lidande eller huruvida orsaken är känd eller inte, krävs veterinär utredning. Detta för att veterinär ska ha möjlighet till förebyggande åtgärder avseende besättningen i övrigt, vilket i sin tur kan minska behovet av ytterligare behandling.

Operativa ingrepp, 5 kap 2 §

Kastrering av gris

Jordbruksverket stödjer utredarens rekommendation att införa ett förbud mot oönskad kastrering av gris. Verket anser att en utförlig analys av praktiska konsekvenser och problemhantering bör utföras i god tid innan ett förbud beslutas.

Jordbruksverket är medvetet om att regleringen kan komma att innebära problem för grisnäringen som ännu inte fullt ut har funnit alternativ till dagens kastreringsrutiner. Införandet av ett förbud är dock nödvändigt för att tvinga fram ett mer kraftfullt sökande efter sådana alternativ. En treårsperiod är emellertid rimligt för att näringen, med stöd av Jordbruksverket, ska kunna anpassa sig till det nya regelverket.

Krav på att anlita veterinär eller annan djurhälsopersonal, 5 kap 4 §

Bestämmelsens utformning

Jordbruksverket kan inte se att bestämmelsens formulering ”veterinär eller någon annan som tillhör djurhälsopersonalen” är befogad. Veterinärer tillhör djurhälsopersonalen om de är yrkesverksamma inom djurens hälso- och sjukvård. Om det endast är dessa veterinärer som avses med ”veterinär” i regleringen kan formuleringen ersättas med ”djurhälsopersonal”. Jordbruksverket förespråkar dock att begreppet ”veterinär eller djurhälsopersonal” ska användas, då möjligheten att vända sig till en veterinär som inte bedriver djursjukvård yrkesmässigt bör finnas kvar.

Utredarens överväganden och förslag i övrigt

Behörighetsreglering av ett yrke innebär att man enbart får fullgöra arbetsuppgifter som man har kompetens för. Utredarens resonemang om att en veterinär alltid ska undersöka och ställa diagnos på ett djur innan annan djurhälsopersonal får ta vid bygger på att djurhälsopersonal, utöver veterinärer, inte förstår sina yrkesroller och därtill ger sig på att ställa veterinära diagnoser. Innan man går vidare med detta resonemang måste man titta närmare på hur verksamheterna fungerar och även göra en jämförelse med motsvarande verksamheter på

humansidan. Jordbruksverket anser att endast veterinärer ska ställa veterinärmedicinska diagnoser, men övrig djurhälsopersonal kan ställa diagnos inom sina respektive yrkesroller. Detta kan till exempel innebära att en hovslagare kan ställa diagnosen hovböld och en godkänd legitimerad tandläkare diagnosen tandfraktur.

Förslag på tillägg

Jordbruksverket ser ett behov av att införa en fjärde punkt i bestämmelsen:

4. behandling med receptbelagda läkemedel.

Den nuvarande djurskyddslagen utgår från att det enda sättet att komma åt läkemedel är att få det förskrivet av veterinär. Så är inte längre fallet. Man kan idag beställa läkemedel över internet från länder som inte har förskrivningskrav, och vid vistelse utomlands kan läkemedel tas med hem. Även vid behandlingar som har påbörjats av veterinär kan läkemedel bli över, och idag finns ingen reglering som säger att en djurägare måste anlita en veterinär för att få inleda läkemedelsbehandling. Det innebär att djurägaren själv kan ge sitt djur vård även i form av läkemedel om han eller hon har sådana hemma.

Jordbruksverket finner att detta inte är en godtagbar situation, och ser ett begynnande djurskyddsproblem. Djurhållare kan i viss utsträckning ge sina djur egenvård utan att djurskyddet riskeras, men denna ska inte omfatta receptbelagda läkemedel. Om behov finns av receptbelagda läkemedel så ska en veterinär bedöma djurets status, ställa diagnos och besluta om behandling.

Jordbruksverket föreslår mot denna bakgrund att det i förslagets 5 kap 4 § införs en fjärde punkt: behandling med receptbelagda läkemedel.

I bestämmelsens fjärde stycke ges möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva om undantag. Sådana kan villkoras, vilket ger begreppet villkorad läkemedelsanvändning en reell innebörd. Det blir också tydligt att veterinärens instruktioner måste följas vid villkorad läkemedelsanvändning – det är veterinärens bedömning av sådana symtombilder som djurägaren har observerat som ligger till grund för den behandling som djurhållaren utför, men som veterinären i förväg har bestämt. Finns inte ett underlag som beskriver veterinärens bedömning vid de symptom som djurägaren har observerat så finns inte underlag för villkorad läkemedelsanvändning, och då ska veterinär kontaktas.

Slakt, officiell veterinärs skyldighet vid slakt 6 kap 1-3 §§

Jordbruksverket avstyrker 1 § 2 stycket andra meningen, men tillstyrker förslagen i övrigt.

Det är inte lämpligt att föreskriva att bedövning före slakt ska ske så att djuret omedelbart blir medvetslöst. Denna formulering skulle i praktiken innebära förbud mot bedövning genom exponering för gas, i och med att bedövningen sker gradvis och det kan dröja upp till en minut innan bedövningen är fullgod. Bestämmelsen strider mot rådets förordning (EG) nr 1099/2009.

Föreskrifter om förprovning, 7 kap 1-3 §§

Jordbruksverket anser att förprovning som institut är ett mycket bra redskap för att säkerställa att djur hålls i ändamålsenliga och djurskyddsmässigt godtagbara byggnader. Verket anser även att det kan vara gynnsamt att rikta all tillståndshantering för yrkesmässig djurhållning, men man måste göra en noggrann analys av huruvida måluppfyllelsen med tillståndsgivningen uppnås även efter en riktnings. Detta måste beaktas vid den vidare provningen av om så kallade § 16-tillstånd ska ersättas av förprovning.

Jordbruksverket delar utredarens uppfattning att förprovningen bör ske med en helhetssyn vad avser hela djurskyddslagstiftningen såväl inom som utanför byggnadens yttre skal. Detta är nödvändigt för att provningen på ett bättre sätt än idag ska kunna beakta faktorer som påverkar inte minst smittskydd och därmed också djurhälsa i en besättning. Begränsningen av vad förprovningen omfattar blir emellertid mindre tydlig.

Märkning och registrering av katter, 7 kap 5-9 §§

Jordbruksverket ser positivt på det samlade greppet att komma till rätta med problemet med herrelösa djur i allmänhet och katter i synnerhet. Verket ser att de föreslagna åtgärderna, att samla alla djur av tamdjursarter i en lag, ett tydligt förbud mot att överge djur samt ett tydliggjort myndighetsansvar för de övergivna djuren, är av godo. Även en begränsning av fortplantningsförmågan för de katter som rör sig fritt ute bör kunna ge avsedd effekt. Det behövs dock en fördjupad analys och en mer noggrann avvägning mellan samhällsnytta och kostnader samt administrativ börda innan man går vidare med en eventuell obligatorisk märkning och registrering av katter. Jordbruksverket befarar att en betydande andel av kattägarna inte kommer att registrera sitt katinnehav, till exempel på grund av kostnadsskäl. Farhågan baseras på erfarenheter från hanteringen av det snarlika hundregistret och annan registerhantering. Registreringen kommer att innebära en kostnad samt en ökad administrativ börda för den enskilde.

Om lagstiftaren väljer att genomföra förslaget på märknings- och registreringskrav på katter vill Jordbruksverket påpeka att inledningen i 7 § bör ändras till "Kravet på registrering" då alla katter som reser inom EU och in i EU ska vara märkta enligt EU-förordning 998/2003. Katter som är försöksdjur bör dessutom undantas, då de endast hålls inom försöksdjursanläggningar och omfattas av andra bestämmelser kring märkning och registrering.

Djurförsök

Verksamhetstillstånd, 8 kap 2 §

Jordbruksverket ser möjliga vinster med att länsstyrelserna blir aktörer inom hela området lokalgodkännande, verksamhetstillstånd samt kontroll. Länsstyrelserna kan härigenom bli starkare regionala aktörer och komplettera Jordbruksverkets roll inom det strategiska och normerande arbetet. Jordbruksverket får å sin sida möjlighet att stärka sin roll i strategiska och verksamhetsövergripande frågor, däribland det långsiktiga arbetet med att förfina, minska och ersätta

djurförsöken. Att samordna och utveckla länsstyrelsernas arbete samt att utgöra ett stöd för de etiska nämnderna i deras 3R-arbete utgör också viktiga delar av denna roll. Detta kommer att belysas mer i detalj i redovisningen av regeringsuppdraget ”Uppdrag om alternativa metoder till djurförsök” i juni 2012.

Jordbruksverket anser att det behöver utredas ytterligare var handläggningen av de nyteknikärenden som även kräver verksamhetstillstånd ska ske, för att det ska möjliggöra en effektiv och enkel handläggning för såväl ansvariga myndigheter som den enskilde. Den ansvariga myndigheten behöver i sin prövning av ny teknik-ärendet en helhetssyn på anläggningen och vilka förutsättningar i övrigt som gäller för prövningen/försöket, vilket man får om båda prövningarna sker på samma myndighet. Det skulle även förenkla avsevärt för den som ansöker om en och samma myndighet utför hela prövningen.

Ansvar för verksamheten, 8 kap 4 § DL, 8 kap 2 § 1 DF

Jordbruksverket anser att det är irrelevant att kräva uppgifter kring utbildning och kompetens för den ytterst ansvarige. En prövning görs av den utbildning och kompetens som föreståndaren för verksamheten, veterinären/experten och personalen innehar, vilket tillsammans med den övriga granskningen är fullt tillräckligt för att garantera försökets vetenskapliga förankring. Den ytterst ansvarige har en position som inte är beroende av personens utbildning.

Regionala djurförsöksetiska nämnder, 8 kap 7 § DL, 8 kap 7 § DF

Jordbruksverket förespråkar att nämndernas organisation ska regleras i myndighetsföreskrifter, vilket ökar flexibiliteten jämfört med det nuvarande förslaget. Det har påbörjats ett utvecklingsarbete kring nämndernas organisation och verksamhet i samband med införlivandet av försöksdjursdirektivet samt inom regeringsuppdraget ”Uppdrag om alternativa metoder till djurförsök”.

Verket föreslår dessutom att ordet ”regionala” stryks.

Den djurförsöksetiska nämnden får medge undantag, 8 kap 10 §

Jordbruksverket noterar att bestämmelsen strider mot försöksdjursdirektivet. Verket kan därför inte ta ställning till förslaget i denna del, innan det har utretts ytterligare.

Jordbruksverket anser att bestämmelsen, när den har utformats i enlighet med direktivet, bör kompletteras med ett bemyndigande att föreskriva om vilka bestämmelser som ska omfattas av undantagsmöjlighet av vetenskapliga skäl, och ett tillägg att möjligheten att ge undantag endast gäller under tiden som djuren används i försök.

Jordbruksverket har föreslagit en ändring i 3 kap 13 §, vilken medför att den bör tas bort från 8 kap 10 §.

Överlämnande, 8 kap 12 §

Jordbruksverket anser att det fortfarande finns oklarheter om hur beslutet att överlämna ska gå till, hur beräkningen av handläggningstid ska göras, och hur

ofta den centrala nämnden ska sammanträda för att möta kraven på handläggningstid i försöksdjursdirektivet. Detta måste utredas ytterligare.

Undantag från kravet på destinationsuppfödning, 8 kap 17 §

Med tanke på den diversitet av arter som används som försöksdjur finner Jordbruksverket det orimligt att föreskriva om undantag från kravet på destinationsuppfödning. Jordbruksverket önskar istället även fortsättningsvis föreskriva om vilka djurslag som ska vara destinationsuppfödda.

Infångande av viltlevande försöksdjur, 8 kap 19 §

Jordbruksverket anser att denna paragraf har en alltför hög detaljeringsnivå för att stå i lagen. Den bör istället stå i djurskyddsförordningen eller i myndighetsföreskrifter.

Föreskrifter om skyldigheter för den som föder upp, förvarar, tillhandahåller eller använder försöksdjur, 8 kap 20 §

Jordbruksverket anser att bemyndigandet även ska omfatta möjlighet att föreskriva om hur prövningen ska genomföras.

I tredje punkten bör ”anteckningar” bytas ut mot ”journal”. I fjärde punkten bör det förtydligas till vem som upplysningar om djuren ska lämnas eftersom detta inte tydligt framgår.

Kontrollprogram, 9 kap

Jordbruksverket anser att väl underbyggda och kontrollerade kontrollprogram skapar flexibilitet och väl använt kan verka för en god djurvälstånd. Verket ser dock skäl till följande ändringar i förslaget.

- Jordbruksverket anser att bemyndigandet i förslag till lag och förordning (p 1) måste utvecklas. Det är med nuvarande formulering oklart i vilken omfattning Jordbruksverket kan ställa krav för att godkänna kontrollprogram.
- Möjligheter för organisationer eller sammanslutningar som anlitas i den offentliga kontrollen att besluta om åtgärder eller att lämna information till länsstyrelsen måste klarläggas. Se även *Föreskrifter om offentlig kontroll, 10 kap 6 §*.
- Jordbruksverket anser att det måste finnas en möjlighet att upphäva godkännanden, och önskar därför ett tillägg till bestämmelsen:
4. upphäva ett godkännande om det vid kontroll framkommer att en organisation eller sammanslutning inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännandet.

Offentlig kontroll

Allmänt

Utredaren menar att metodiken för offentlig kontroll bör likriktas med den som Livsmedelsverket tillämpar. Detta förutsätter att ett lagstadgat krav på egenkontroll införs i djurskyddslagen, vilket inte har behandlats i utredningen.

Jordbruksverket anser att krav på egenkontroll skulle förstärka djurägaransvaret och även kunna ligga till grund för en modernare offentlig kontroll, med en utveckling av kontrollmetoder från dagens nästan uteslutande inspektioner till fler och fler revisioner.

Beivran och anmälan, 10 kap 5 §

Utredaren resonerar på sid 141 om att kontrollmyndigheten inte behöver anmäla överträdelser av lagen som rättas till omedelbart. Jordbruksverkets ståndpunkt är att en överträdelse av en viss allvarlighetsgrad bör anmälas oavsett om bristen åtgärdas omedelbart eller ej. Att djurhållarens ansvar för att ha utsatt ett djur för ett mycket stort lidande inte ska utredas om djuret avlivas på plats är inte stringent med brottmålsprocessens bakåtsyftande.

Föreskrifter om offentlig kontroll, 10 kap 6 §

Om ett kontrollorgan som anlitas i den offentliga kontrollen upptäcker bristande efterlevnad måste dessa uppgifter kunna levereras till den behöriga operativa kontrollmyndigheten, länsstyrelsen. Punkt 3 bör därför ändras enligt följande: *"3. skyldighet för ett kontrollorgan som anlitas i den offentliga kontrollen att lämna information till kontrollmyndigheterna som avses i 1 och 3 §§"*.

Föreläggande, förbud, rättelse på den enskildes bekostnad, 10 kap 8-9 §§

Jordbruksverket anser att det bör förtydligas att och hur förbud i enlighet med denna paragraf skiljer sig från förbud som kan ges med stöd av 11 kap 1 §. Det bör framgå att så kallade beslut om djurbegränsning, som i nu gällande djurskyddslag ges med stöd av en bestämmelse motsvarande denna, i och med denna lag ska ges i form av ett partiellt djurförbud med stöd av 11 kap 1 §.

Upplysningar, tillträde m.m., 10 kap 10 §

Jordbruksverket anser att man bör komplettera rätten att få upplysningar och ta del av handlingar med rätten att kräva undersökningar som behövs, i enlighet med miljöbalkens bestämmelser.

Handräckning, 10 kap 11 §

Bestämmelsens andra stycke avstyrks i sin helhet.

Djurskyddsproblem är ofta ett symptom på problem av annan karaktär, vilket t.ex. kan yttra sig som ovilja att samarbeta, kommunikationssvårigheter eller rent av aggressioner. Det kan i sin tur leda till mycket obehagliga situationer och svårigheter att få tillträde till utrymmen. Djurskyddskontrollanter har därför i jämförelsevis hög utsträckning behov av handräckning. Polismyndighetens uppgift att biträda kontrollmyndigheten innebär framförallt att bereda tillträde till byggnader och utrymmen där djur hålls, men även skydd för myndighetsperson i dennes tjänsteutövning. Det är inte i första hand fråga om att bruka våld. Den föreslagna bestämmelsen innebär att det endast är då polisens befogenhet att använda våld som efterfrågas som handräckning kan komma på tal. Detta medför att en utsatt grupp inte längre kan komma att förebygga riskfyllda situationer i sitt arbete.

Eftersom motiveringen till att införa begränsningen är att utredaren avser att likrikta kontrollen med motsvarande på livsmedelssidan, bör detta åtföljas av en avvägd riskbedömning där de olika kontrollområdena jämförs.

Anmälningssplikt 10 kap 12 §

För den som tillhör djurhälsopersonalen kan ett brott mot anmälningssplikten falla under 6 kap. 1 § lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, dvs. disciplinpåföljd kan bli aktuell. För veterinär eller expert enligt 20 § gäller dock inte detta stadgande då de inte tillhör djurhälsopersonalen. Möjlighet till påföljd för dessa bör utredas.

Förutsättningar för djurförbud, 11 kap 2 §

Utredaren menar att det bör *”vara möjligt för länsstyrelsen att underlåta att meddela djurförbud i fall där det vid en nyanserad bedömning i det enskilda fallet framstår som sannolikt att ett uppreparande inte kommer att ske”* (s. 741). Nuvarande formulering i lagförslaget innebär emellertid att länsstyrelsen i sådana fall inte får meddela djurförbud (*”Djurförbud ska inte meddelas...”*). För att ge länsstyrelsen en *möjlighet* att underlåta att meddela djurförbud bör bestämmelsen formuleras om.

Utredaren menar att det kan vara ändamålsenligt att ingripa med sanktioner först efter det att kontrollmyndigheten och djurhållaren har haft kontakt under viss tid, och föreslår därför att det ska ges en möjlighet för länsstyrelsen att besluta om vilka förutsättningar som ska gälla för djurförbudet. Jordbruksverket vill uppmärksamma att om lagen formuleras som är föreslaget, så kan ett reellt djurförbud kopplas till förutsättningar, men förutsättningar kan inte ställas upp för att undvika ett djurförbud.

Omhändertagande av herrelösa djur, 11 kap. 6 §

Jordbruksverket anser att det är viktigt att det tydligt framgår i lagtext eller i förarbeten att denna paragraf inte bara gäller för djur som saknar ägare utan även för djur som är övergivna. Till övergivna djur ska då även djur som tillfälligt är lämnade av sin ägare på ett sätt som inte är förenligt med djurskyddsbestämmelser, exempelvis då en person lämnar sina djur ensamma och utan passning i hemmet för att resa på semester. Även då djurägaren inte kan anträffas eller då skäl finns att tro att djurägaren inte sköter eller inte kommer att kunna sköta tillsynen av djuret bör omfattas, till exempel om djurhållaren har avlidit.

Straffbestämmelser

Grovt brott, 12 kap. 2 §

Jordbruksverket ser positivt på förslaget att tydliggöra vad som är att betrakta som grovt brott. Verket anser dock att det behövs ett klagörande av vad som avses med 12 kap 2 § 4 (*”annars avsett en förpliktelse som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt”*). Av skrivningen att döma avses brott som är lika grova som de som räknas upp i punkterna 1-3, men utan mer vägledning ser Jordbruksverket stora tillämpningsproblem med en så allmänt hållen skrivning.

Böter, 12 kap. 3 §

Jordbruksverket ifrågasätter förslaget att straffsanktionera brott mot kravet i 2 kap. 2 § på utbildning och kompetens. Kravet på utbildning och kompetens är en administrativ bestämmelse. Överträdelser av en sådan bestämmelse skulle kunna lämpa sig för en sanktionsavgift, men inte för en straffsanktionering.

Undantag från djurskyddslagen vid krissituation, 13 kap 1 §

Jordbruksverket är enigt med utredaren om att det föreligger ett behov av bestämmelsen, men anser att några frågeställningar bör ses över ytterligare.

Bemyndigande att meddela undantag

Jordbruksverket anser att bemyndigandet i tredje stycket bör omfatta undantag från denna lag eller föreskrifter som har utfärdats med stöd av denna lag.

Bemyndigandet att ”*meddela ytterligare föreskrifter om hantering av situationer*” är otydligt och bör ses över.

Definition av kris

Begreppet kris måste definieras tydligare. Att använda utredningens definition, som anges på sidan 887, är inte lämpligt. Det som särskiljer en krissituation från andra händelser är dess stora omfattning, eller att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av myndigheterna. Definitionen av kris kan bland annat hittas i Rikstermbanken, som hänvisar till Försvarsdepartementets proposition 2007/08:92.

Man bör också ta ställning till om den myndighet som föreskriver eller beslutar om undantag själv kan avgöra om en krissituation föreligger, eller om bedömningen ska avgöras av en särskild enhet/myndighet. Det är mycket viktigt att ett sådant beslut kan tas omedelbart och utan fördröjningar.

Det är viktigt att det är tydligt att möjlighet till undantag inte är begränsade till situationer i direkt tidsmässig anslutning till en kris. Det kan finnas situationer utanför eller efter en pågående kris som ger anledning till sådana undantag under lång tid. Exempelvis kan ett undantag från betestvånget vara påkallat en längre tid efter nedfall av radioaktiva ämnen.

Förutsättningar för undantag

I utredningens kapitel 15.6 anges att en förutsättning för att undantag ska ges är att djurhållaren inte har några faktiska möjligheter att följa bestämmelserna. Jordbruksverket anser att fokus inte bör ligga på djurägarens förmåga att uppfylla lagen, utan bedömningen av behovet av undantag ska göras av ansvarig myndighet som även har initiativet till att föreskriva eller besluta om undantag. Som förslaget är skrivet finns inga möjligheter till framförhållning. Skrivningen innebär till exempel att undantag från betesbestämmelser i många fall inte skulle vara möjliga. Djurhållaren har även om ett radioaktivt nedfall har skett faktiska möjligheter att släppa ut djuren på bete. Intresset att undvika att utsätta djuren för radioaktivitet väger dock tyngre än intresset att uppfylla djurskyddsbestämmelsernas krav på betesgång, och därför bör undantag vara möjligt.

ÖVRIGA KOMMENTARER

Jordbruksverket noterar att kostnaderna för flera förslag anses försumbara eller nästan försumbara. Sammantaget kan sådana kostnader innebära en märkbar kostnadsökning för producenterna, vilket man måste ta hänsyn till.

Utredaren anser därtill att ”hela ledet” ska dela på kostnaderna. Det måste diskuteras hur man ska undvika att den största delen av kostnaden hamnar på primärproducenterna, vilket erfarenhetsmässigt brukar bli resultatet.

Användning av landsbygdsprogrammet nämns som finansieringsmetod för flera av förslagen. Landsbygdsprogrammet får dock inte användas för nationell lagstiftning utöver EU:s krav. Man måste därtill vara medveten om att landsbygdsprogrammet är en given pott. Om programmet används för att finansiera en åtgärd måste det ske på bekostnad av något annat, t.ex. landsbygdsutveckling och miljöåtgärder.

I detta ärende har generaldirektören Mats Persson beslutat. Lotta Ternström Hofverberg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Ellinor Persson, Ingrid Eilertz och Eva Kjell deltagit.

Mats Persson

Lotta Ternström Hofverberg