

Ny djurskyddslag

*Betänkande av utredaren i Översyn
av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll*

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:75

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Fotograf: Lasse Bengtsson, Vitlycke museum. Bilden är tagen 1996.
Bilden föreställer hållristningar av hästar och människor. Hållristningarna finns i Torp, Hogdal i Bohuslän och är gjorda mellan 1700 och 500 år f.kr.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23651-2
ISSN 0375-250X

Innehåll

DEL I

Sammanfattning	21
Författningsförslag	39
Motiv och författningskommentar	93
1 Utredarens uppdrag och arbete	165
1.1 Utredarens uppdrag	165
1.2 Utredarens arbete	166
2 Gällande rätt och bakgrund till djurskyddslagstiftningen	173
2.1 Djurskyddsbestämmelser i Sverige	173
2.1.1 Djurskyddslagen (1988:534)	173
2.1.2 Djurskyddsförordningen (1988:539).....	174
2.1.3 Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS).....	175
2.2 EU-rättens grundläggande principer och bestämmelser om djurskydd	175
2.2.1 EU:s rättsakter	177
2.2.2 EU-rättens företrädare	179
2.2.3 Artiklarna 34 och 36 i EUF-fördraget	180
2.2.4 EU:s lagstiftning på jordbruksområdet	182
2.2.5 EU:s reglering på djurskyddsområdet	182
2.2.6 EU-regler om zooteknik	190
2.2.7 Tjänstedirektivet	191

2.3	Historik över lagstiftning om djurskydd i Sverige.....	194
2.4	Bakgrund till utformningen av 1988 års lag om djurskydd	198
2.5	Vad hände med djurskyddet vid EU-inträdet?.....	203
2.6	Europarådet och dess inflytande på djurskyddsområdet	205
2.7	World Organisation for Animal Health:s (OIE) betydelse för djurskyddsarbetet internationellt	207
2.8	Hur har djurskyddslagen ändrats sedan 1988?.....	208
2.8.1	Analys	214
2.9	Hur har djurskyddsförordningen ändrats sedan 1988?	215
2.9.1	Analys	224
2.10	Utvecklingen av myndighetsföreskrifterna om djurskydd	226
2.10.1	Analys	227
2.11	Referenser	229
3	Nulägesbeskrivning med analys	231
3.1	Jordbrukets utveckling sedan 1980-talet	231
3.1.1	Produktion och lönsamhet	231
3.2	Lantbruksdjur	248
3.2.1	Gris.....	255
3.2.2	Matfågel	266
3.2.3	Värphöns.....	277
3.2.4	Nötköttproduktion.....	290
3.2.5	Mjölkkor	296
3.2.6	Får	301
3.2.7	Pälsdjur	306
3.3	Sällskapsdjur	319
3.3.1	Häst.....	321
3.3.2	Hund.....	327
3.3.3	Katt.....	332

3.3.4	Övriga sällskapsdjur.....	338
3.4	Försöksdjur.....	343
3.5	Kontroll.....	349
3.6	Referenser.....	380
4	Etiska utgångspunkter för en ny djurskyddslagstiftning.....	387
4.1	Människan och de andra djuren.....	387
4.1.1	Människans moraliska särställning.....	387
4.1.2	Synen på djur och deras välfärd över tid.....	389
4.1.3	Synen på djur och deras välfärd i internationell djurskyddslagstiftning.....	390
4.2	Vad är egentligen djurvälfärd?.....	394
4.3	Utredarens överväganden och förslag.....	399
4.4	Referenser.....	403
5	Lagstiftningens detaljeringsgrad och struktur.....	409
5.1	Djurskyddslagen är en ramlag.....	410
5.2	Funktionsregler, resursregler och detaljeringsgrad.....	412
5.3	Djurbaserade välfärdsått.....	418
5.4	Hur ser synen på detaljeringsgrad ut?.....	421
5.5	Ett djurskydd i förändring: Jordbruksverkets arbete med djuromsorgs- och kontrollprogram.....	425
5.6	Utredarens överväganden och förslag.....	427
5.6.1	Lagstiftningens struktur och detaljeringsgrad ..	427
5.6.2	Vetenskapligt råd knyts till föreskriftsarbetet ..	435
5.6.3	Uppgifter för Jordbruksverket.....	436
5.6.4	Förslag på föreskriftsändring.....	441
5.7	Referenser.....	444

6	Naturligt beteende.....	445
6.1	Begreppets ursprung och avsikt	446
6.1.1	Begreppets ursprung	446
6.1.2	Avsikten med begreppet naturligt beteende.....	447
6.1.3	Djurens beteendebestånd	448
6.1.4	Djurens natur.....	454
6.2	Naturligt beteende i lagstiftningen	455
6.2.1	Historik.....	455
6.2.2	Begreppet naturligt beteende i den svenska djurskyddslagstiftningen.....	455
6.2.3	Avvägning mellan naturligt beteende och ekonomi	458
6.2.4	Tidigare utredningar.....	460
6.2.5	Begreppet naturligt beteende i andra nordiska länder	461
6.3	Vetenskapliga definitioner av naturligt beteende.....	462
6.4	Utredarens överväganden och förslag.....	466
6.5	Referenser	471
7	Övergivna och förvildade djur.....	475
7.1	Herrelösa katter	476
7.1.1	Ett domesticerat djur på vift.....	476
7.1.2	Varför blir katter herrelösa?	477
7.1.3	Djurhem tar hand om herrelösa katter	478
7.1.4	Hur lever herrelösa katter? Spridning, överlevnad och fortplantning	479
7.1.5	Vilket problem medför herrelösa katter?.....	480
7.1.6	Metoder för att hantera och minska antalet herrelösa katter.....	484
7.2	Lagstiftning.....	488
7.2.1	Djurskyddslagstiftningen	489
7.2.2	Lag (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter	491
7.2.3	Hittegodsbestämmelser	494

7.3	Erfarenheter av problemen med herrelösa katter i Sverige, Norge och Danmark.....	496
7.3.1	Synen på problemet med herrelösa katter	496
7.3.2	Erfarenheter från svenska myndigheter.....	497
7.3.3	Myndigheternas kostnader för hantering av herrelösa katter.....	500
7.3.4	Norska erfarenheter av problemen med herrelösa katter.....	501
7.3.5	Danska erfarenheter av problemen med herrelösa katter.....	503
7.4	Vilken myndighet har ansvaret för att åtgärda problem med herrelösa katter?	505
7.5	Utredarens överväganden och förslag	508
7.6	Referenser.....	518

DEL II

8	Avel som medför lidande för djur	551
8.1	Vad är avel?.....	553
8.2	Avel som medför med djurskyddsproblem.....	555
8.2.1	Hundar.....	555
8.2.2	Katter	561
8.2.3	Övriga sällskapsdjur.....	563
8.2.4	Mjölkkor.....	564
8.2.5	Nötkreatur för köttproduktion	566
8.2.6	Grisar	568
8.2.7	Slaktkycklingar.....	571
8.2.8	Värphöns och kalkoner.....	574
8.2.9	Häst.....	576
8.3	Lagstiftning rörande avel, tidigare utredningar och EU-rätt	579
8.3.1	Gällande lagstiftning	579
8.3.2	EU-rättsliga aspekter gällande avel.....	581
8.3.3	Djurskydd vid hästavel SOU 2006:13	587

8.4	Utredarens överväganden och förslag.....	587
8.5	Referenser	598
9	Särskilda krav för viss djurhållning	609
9.1	Krav på tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen	610
9.1.1	Vad är § 16-tillstånd?.....	610
9.1.2	Varför finns § 16 -tillstånden?	612
9.1.3	Behövs § 16-tillstånden?	614
9.1.4	Tolknings- och gränsdragningssvårigheter	618
9.1.5	Tjänstedirektivet och utvärdering av kravet på tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen	619
9.2	Förprovning av djurstallar	620
9.2.1	Vad är förprovning?	620
9.2.2	Varför finns förprovning?.....	621
9.2.3	Förprovningsstatistik.....	623
9.2.4	Jordbruksverkets översyn av förprovning	626
9.3	Förprovning av ny teknik (nyteknikprovning).....	629
9.3.1	Vad är nyteknikprovning?	629
9.3.2	Förenlighet med bestämmelser om fri rörlighet av varor.....	632
9.4	Särskilda krav rörande cirkusar och djurparker.....	633
9.4.1	Vad finns det för särskilda krav inom dessa områden?.....	633
9.4.2	Inbesiktningens förenlighet med tjänstedirektivet.....	636
9.5	Zoobutiker och förbud mot hållande av vissa sällskapsdjur.....	637
9.5.1	Vad finns det för särskilda krav inom dessa områden?	637
9.5.2	Varför finns det särskilda krav för zoobutiker och förbud mot hållande av vissa djur som sällskapsdjur.....	638
9.5.3	EU-domstolens dom i mål C-219/07	641
9.5.4	Forskning kring hållande av djur som sällskapsdjur.....	642
9.6	Utredarens överväganden och förslag.....	647

9.7	Referenser.....	662
10	Träning och tävling med djur.....	669
10.1	Tävlingsverksamhet med djur	670
10.1.1	Omfattning av tävlingsverksamheten	670
10.1.2	Probleminventering	671
10.1.3	Spödrivning och felaktig hantering av häst under tävling.....	672
10.1.4	Utrustning, ålder och träningsmetoder	675
10.1.5	Närvaron av veterinär vid tävling och besiktning av häst före start	678
10.1.6	Användning av grävlingar och andra vilda djur för träning och jaktprov	679
10.2	Gällande lagstiftning, tidigare utredningar m.m.	680
10.2.1	Gällande lagstiftning	680
10.2.2	Förarbeten till nuvarande bestämmelser i 17 § djurskyddslagen.....	681
10.2.3	Arbetsordning för ban- och tävlings- veterinärer.....	682
10.2.4	Tävlingsdjursutredningen.....	684
10.2.5	Jordbruksverkets uppdrag	685
10.2.6	Förbud mot användande av körspö i Norge	687
10.3	Sporternas egna regler	688
10.3.1	Travsport	688
10.3.2	Galoppsport.....	691
10.3.3	Ridsport	693
10.3.4	Westernridning.....	695
10.3.5	Islandshäst	696
10.3.6	Hundsport	697
10.4	Utredarens överväganden och förslag	701
10.5	Referenser.....	707
11	Omhändertagande av djur och djurförbud	709
11.1	Inledning och bakgrund	709
11.1.1	Utredarens direktiv.....	710
11.1.2	Allmänt om omhändertagande och djurförbud och statistiska uppgifter	711

11.1.3	Utredarens probleminventering	714
11.2	Djurförbud	714
11.2.1	Bestämmelser och förarbetsuttalanden om djurförbud	714
11.2.2	Jordbruksverkets vägledning för kontrollmyndigheter m.fl. och de förbudsgrundande kriterierna i 29 § djurskyddslagen	717
11.3	Regelmässiga djurförbud och omhändertaganden efter tre förelägganden eller förbud enligt 26 § djurskyddslagen.....	720
11.4	Partiella djurförbud – möjlighet för personer med djurförbud att hantera djur.....	722
11.4.1	Enkätundersökning hos länsstyrelserna	723
11.5	Upphävande av djurförbud.....	723
11.6	Omhändertagande av djur m.m.....	724
11.6.1	Bestämmelser om och handläggning vid omhändertagande av djur.....	724
11.6.2	Omhändertagande av djur enligt 31 § djurskyddslagen.....	724
11.6.3	Omedelbart omhändertagande av djur enligt 32 § djurskyddslagen.....	726
11.6.4	Befogenhet för polisen att omhänderta djur hos personer med djurförbud.....	727
11.7	Skadeståndsanspråk vid hävning av felaktiga beslut om omhändertagande av djur	727
11.7.1	Beslut enligt 34 § djurskyddslagen om vad som ska ske med djur efter ett omhändertagande.....	727
11.7.2	Överklagande av beslut om omhändertagande enligt 31 och 32 §§ djurskyddslagen	728
11.7.3	Beslut enligt djurskyddslagen gäller som regel omedelbart	729
11.7.4	Rätt till skadestånd av staten på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning.....	730
11.7.5	Justitiekanslerns beslut i skadeståndsärenden ...	731

11.7.6	Rätt till skadestånd på grund av andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse – ideella skador och affektionsvärden.....	732
11.8	Djurägares kostnadsansvar vid hävning av felaktiga beslut om omhändertagande av djur.....	734
11.9	Övriga frågor om djurförbud och omhändertagande.....	736
11.9.1	Begreppet <i>att ha hand om djur</i>	736
11.9.2	Skenöverlåtelse och bulvanskap.....	737
11.9.3	Enkätundersökning hos länsstyrelserna.....	738
11.10	Utredarens överväganden och förslag.....	739
11.11	Referenser.....	753
12	Användning av djur för sexuella ändamål.....	755
12.1	Innebörden av användning av djur för sexuella ändamål.....	756
12.2	Omfattningen av sexuell användning av djur.....	758
12.2.1	Sexuell användning av djur i Sverige.....	758
12.2.2	Sexuell användning av djur internationellt.....	760
12.3	Djurskyddsaspekter vid sexuell användning av djur.....	761
12.4	Juridiska aspekter gällande sexuell användning av djur.....	763
12.4.1	Internationellt.....	763
12.4.2	Användning av djur för sexuella ändamål har varit förbjudet i Sverige.....	768
12.4.3	Användning av djur för sexuella ändamål är inte förbjudet i Sverige i dag om det inte medför lidande för djuren.....	769
12.4.4	Skydd för människors sexuella läggning.....	770
12.5	Utredarens överväganden och förslag.....	771
12.6	Referenslista.....	777

13	Straffbestämmelser	779
13.1	Utredarens direktiv	780
13.2	Straff vid djurskyddsbrott	781
13.2.1	Brott, allmän straffrätt och specialstraffrätt	781
13.2.2	Straffbestämmelser i 36 och 36 a § djurskyddslagen	782
13.2.3	Ds 2011:12, Genomförande av EU:s direktiv om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål	784
13.2.4	Förarbeten till djurskyddslagen.....	785
13.2.5	Djurplågeri.....	786
13.2.6	Förhållandet mellan djurplågeri enligt brottsbalken och brott mot djurskyddslagen	788
13.3	Brottsstatistik m.m.	789
13.3.1	Officiell brottsstatistik från Brottsförebyggande rådet.....	789
13.3.2	Statistisk från Brottsförebyggande rådet, enkätundersökningar m.m.	790
13.3.3	Statistiska uppgifter från polismyndigheterna...	794
13.3.4	Åtalsanmälan enligt 24 b § djurskyddslagen.....	795
13.3.5	Överprövning av avskrivningsbeslut i åtalsfrågan	798
13.4	Uppmärksammade brister i djurskyddslagens straffbestämmelser	798
13.4.1	Utredarens probleminventering	798
13.4.2	Sanktionsavgiftsutredningen	799
13.4.3	Synpunkter från Stockholmspolisens djurskyddsgrupp.....	800
13.4.4	Synpunkter på djurskyddslagstiftningen från polismyndigheterna.....	802
13.4.5	Synpunkter från Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum	803
13.4.6	Jordbruksverkets synpunkter till Åklagarmyndigheten i februari 2011.....	805
13.4.7	Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2010/11:MJU20.....	806
13.4.8	Rapporten <i>Djurskydd vid slakt</i> (Livsmedelsverkets rapport 16-2010)	807

13.4.9	Förekomsten av döda djur vid slaktdjurstransporter av nötkreatur, gris och får	808
13.4.10	Slutlig rapport från särskild revision av Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor utförd i Sverige den 12–21 oktober 2010	809
13.5	Tillämpningen av bestämmelser om fängelsestraff	811
13.5.1	Straffnivåutredningens betänkande <i>Straff i proportion till brottets allvar</i> (SOU 2008:85)	811
13.5.2	Artbrott	812
13.6	Blankettstraffstadganden	813
13.6.1	Begreppet blankettstraffstadgande	813
13.6.2	Högsta domstolens avgörande NJA 2005 s. 33	814
13.6.3	Blankettstraffstadganden i djurskyddslagen	815
13.6.4	Blankettstraffstadganden i EU-rätt	816
13.6.5	Djurskyddsmyndighetens yttrande till Jordbruksdepartementet den 28 juni 2005	817
13.6.6	Jordbruksverkets yttrande till utredaren	818
13.7	Alternativa sanktioner	819
13.7.1	Sanktionsavgiftsutredningens betänkande	819
13.7.2	Förslag om sanktionsavgifter i Djursmittsutredningens betänkande (SOU 2010:106)	821
13.7.3	Företagsbot	822
13.8	Frågor om kompetensutveckling och specialisering hos tillämpande myndigheter m.fl.	823
13.8.1	Polismyndigheterna	823
13.8.2	Åklagarmyndigheterna	824
13.8.3	Domstolarna	824
13.8.4	Samarbete i Stockholms län mellan länsstyrelsen och polismyndigheten	827
13.9	Utredarens överväganden och förslag	827
13.10	Referenser	850

14	Sekretessfrågor och informationsutbyte.....	851
14.1	Inledning och bakgrund.....	851
14.1.1	Utredarens direktiv	851
14.1.2	Utredarens probleminventering	851
14.1.3	Utredarens förfrågningar och undersökningar m.m.	852
14.2	Gällande rätt inom hälso- och sjukvård, socialtjänst m.m.	854
14.2.1	Insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen är frivilliga	854
14.2.2	Närmare om insatser enligt socialtjänstlagen	854
14.2.3	Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade	855
14.2.4	Vård utan samtycke av den enskilde	856
14.2.5	Socialnämnds ansvar för dödsbo	856
14.3	1980 års sekretesslag (SkrL) och 2009 års lag om offentlighet och sekretess(OSL).....	857
14.3.1	Vad innebär sekretess?	857
14.3.2	Brott mot sekretessbestämmelserna	857
14.3.3	Sekretessbestämmelsernas utformning och innehåll.....	858
14.4	Huvuddragen i sekretessbestämmelserna.....	859
14.4.1	Hälso- och sjukvården	859
14.4.2	Socialtjänsten	859
14.4.3	Sekretess hos enskilda vårdgivare.....	859
14.4.4	Sekretess mellan myndigheter är huvudregel	860
14.4.5	Sekretess följer som huvudregel inte uppgiften vid utlämnande	861
14.4.6	Generalklausulen i 10 kap. 27 § första stycket OSL	861
14.4.7	Sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL vid misstankar om begångna brott	862
14.4.8	Lagstadgad uppgiftsskyldighet i vissa fall	863
14.4.9	Nöd enligt 24 kap. 4 § brottsbalken.....	863
14.4.10	Sekretess i djurskyddsärenden hos länsstyrelserna.....	864
14.5	Utredarens överväganden och förslag.....	865

14.6	Referenser.....	872
15	Möjlighet att göra undantag från djurskyddslagstiftningen i krissituationer	873
15.1	Inledning och bakgrund	873
15.1.1	Utredarens direktiv.....	873
15.1.2	Regeringens uttalande i prop. 2001/02:158.....	874
15.1.3	Olyckor, hot och risker i samhället	875
15.2	Centrala författningar av betydelse för samhällets krisberedskap	876
15.2.1	Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap	876
15.2.2	Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap	877
15.2.3	Kommunallagen (1991:900)	877
15.2.4	Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor	878
15.3	Definitioner, krishanteringsmodeller m.m.	878
15.3.1	Systemet för samhällets krisberedskap	878
15.4	Djurskydd i krissituationer	879
15.4.1	På vilket sätt kan en krissituation påverka djurskyddet?	879
15.4.2	Jordbruksverkets ansvar i krissituationer	880
15.4.3	Jordbruksverkets krisberedskapsorganisation ..	881
15.4.4	Jordbruksverkets deltagande i Samverkansövning och Kärnkraftsövning SAMÖ-KKÖ 2011.....	883
15.5	Möjligheter till undantag enligt nuvarande reglering	884
15.5.1	Möjlighet för myndigheter att enligt gällande rätt tillämpa undantag från lagstiftningen i krissituationer	884
15.5.2	Möjligheter till dispens	886
15.6	Utredarens överväganden och förslag	887
15.7	Referenser.....	890

16	Utredarens övriga överväganden	891
16.1	Krav på kompetens och utbildning	893
16.1.1	Förvärv av jordbruksfastighet.....	894
16.1.2	Lantbruksdjur	895
16.1.3	Transport och slakt av djur.....	897
16.1.4	Sällskapsdjur	900
16.1.5	Zoobutiker	901
16.1.6	Cirkusdjur.....	902
16.1.7	Djurparksdjur	902
16.1.8	Försöksdjur.....	902
16.1.9	Krav på kompetens i Norges nya djurvälståndslag.....	904
16.1.10	Utredarens överväganden och förslag.....	906
16.2	Åldersgräns för innehav av djur	909
16.2.1	Ålderskrav i Europarådets konvention om sällskapsdjur.....	909
16.2.2	Regelverk som styr rättigheter och skyldigheter vid olika åldrar i Sverige.....	909
16.2.3	Regler om ålderskrav i Norge och England.....	910
16.2.4	Utredarens överväganden och förslag.....	911
16.3	Upphandling inom den gemensamma marknaden.....	912
16.3.1	Vilka krav kan ställas vid en upphandling	913
16.3.2	Miljöstyrningsrådets rapport 2011:1	914
16.3.3	Utvärdering av upphandlingsregelverket och översyn av upphandlingsstatistiken (dir 2010:86)	917
16.3.4	Utredarens överväganden och förslag.....	917
16.4	Kastrering av gris utan bedövning.....	919
16.4.1	Varför kastrerar man?	920
16.4.2	Kirurgisk kastrering	921
16.4.3	Alternativa metoder till kastrering utan bedövning	921
16.4.4	Åtgärder inom EU och EFTA.....	930
16.4.5	Utvecklingen i Sverige	932
16.4.6	Utredarens överväganden och förslag.....	934
16.5	Djurförsök och försöksdjur	938
16.5.1	Definitionen av djurförsök och försöksdjur.....	938

16.5.2	Verksamhetstillstånd, förhandsgodkännande av försöksdjurslokaler m.m.....	939
16.5.3	Utredarens överväganden och förslag	940
16.6	Lösgående och uppbundna djur.....	943
16.6.1	Mjölkkor.....	944
16.6.2	Hästar	946
16.6.3	Utredarens överväganden och förslag	947
16.7	Operativa ingrepp eller penetration av hud eller slemhinna.....	948
16.7.1	Utredningen om Alternativmedicinska behandlingsmetoder för djur SOU 2001:16.....	948
16.7.2	Utredningen om Behörighet inom djurens sjukvård och hälsa SOU 2005:98	951
16.7.3	Regeringens proposition 2008/09:94 Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård	952
16.7.4	Utredarens överväganden och förslag	954
16.8	Den offentliga kontrollen	956
16.8.1	Kontrollkompetens.....	956
16.8.2	Länsstyrelsens kontrollmetodik.....	958
16.8.3	Utredarens överväganden och förslag	959
16.9	Handräckning av polismyndigheten vid offentlig kontroll.....	961
16.9.1	Tillträde till bostad vid offentlig kontroll	961
16.9.2	Handräckning enligt 27 a § djurskyddslagen	963
16.9.3	Utredarens överväganden och förslag	964
16.10	Generalläkarens befogenheter som kontrollmyndighet.....	964
16.10.1	Utredarens överväganden och förslag	965
16.11	Anmälningssplikten för djurhälsopersonal.....	965
16.11.1	Utredarens överväganden och förslag	966
16.12	Frågor om sekretess hos länsstyrelsen m.m.....	967
16.12.1	Utredarens överväganden och förslag	968
16.13	Referenser.....	969

17	Konsekvenser av utredarens förslag	971
17.1	Inledning.....	971
17.2	Djurskyddet bör vara ett offentligt åtagande	972
17.3	En djurskyddslagstiftning för all djurhållning.....	973
17.4	Samhällsekonomiska konsekvenser	974
17.5	Konsekvenser av utredarens förslag till ny djurskyddslag.....	974
17.6	Konsekvenser av förslag som Jordbruksverket föreslås meddela i föreskriftsform	986
17.7	Konsekvenser till följd av Jordbruksverkets översyn av djurskyddsföreskrifterna.....	990
17.8	Övriga konsekvenser.....	992
	Särskilda yttranden och reservationer	999
	Bilagor	1011
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv 2009:57.....	1011
	<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv 2010:37.....	1027
	<i>Bilaga 3</i> Tilläggsdirektiv 2011:11.....	1029
	<i>Bilaga 4</i> Instansundersökning: Probleminventering	1031
	<i>Bilaga 5</i> Instansundersökning: Synpunkter på detaljerings- graden.....	1055
	<i>Bilaga 6</i> En jämförelse mellan svenska djurskydds- bestämmelser och EU-direktiven avseende hållande och skötsel av lantbrukets djur.....	1093

KAPITEL 8–17

8 Avel som medför lidande för djur

I lagen införs ett förbud mot avel med sådan inriktning som kan medföra lidande för avkomman eller moderdjuret. Avel ska leda till att djur kan föda fram sin avkomma på ett naturligt sätt. Djur ska också ha normala kroppsfunktioner såsom att kunna andas normalt, röra sig obehindrat och kunna använda sina sinnen utan att det medför lidande för dem. Utredaren föreslår att djurskyddsföreskrifterna på avelsområdet ska ses över och göras tydliga nog för kontrollmyndigheterna att vidta rättsliga åtgärder.

En rapporteringsplikt för veterinärer införs gällande ärftliga defekter hos sällskapsdjur. Veterinärer ska t.ex. rapportera förlösningssvårigheter, andningsproblem eller andra liknande defekter till Jordbruksverket som i sin tur ska tillhandahålla dessa uppgifter till länsstyrelserna.

För samtliga sällskapsdjur, inklusive hund och katt samt för häst anser utredaren att det ska finnas informationskrav vid alla former av försäljning av djur. Informationen ska bl.a. innehålla skötselråd och rasspecifik avelsinformation.

Utredaren föreslår också ett antal djurartsspecifika avelsåtgärder. För hund föreslås bl.a. obligatorisk utbildning för hunduppfödare och för katt kartläggning av kattraser där avel orsakar djurskyddsproblem. Utredaren anser också att domare vid hund- och kattutställningar ska ha kunskap om de djurskyddsproblem som exteriöra överdrifter kan medföra.

Utredaren anser även att hunddomarnas beslut kontinuerligt bör utvärderas av Kennelklubben ur ett djurvälståndsperspektiv. För katter bör särskilda domaranvisningar tas fram och domarna bör utbildas gällande de djurskyddsproblem som finns hos vissa kattraser.

För häst bör frekvensen och omfattningen av ärftliga defekter och sjukdomar hos svenska hästar av olika raser undersökas. Ett förbud mot att bärare av ärftliga defekter används i avel bedöms inte möjligt på grund av gemenskapslagstiftningen. I stället föreslås att rasföreningar upprättar egna regler kring detta.

För mjölkkor bör avelsarbetet kontinuerligt utvärderas av myndigheterna. För nötkreatur som hålls för köttproduktion bör koderna för korsningsdjur ändras så att föräldradjurens ras kan utläsas vid slakt.

För grisar bör aveln bl.a. inriktas mot att minska förekomsten av bogsår och smågrisdödlighet. Ytterligare forskning behövs också gällande sambandet mellan smågrisdödlighet och antal födda smågrisar, funktionsdugliga spenar, saggans modersegenskaper samt smågrisarnas födelsevikt och tillväxtförmåga. Avel bör också riktas mot att få fram en gris lämpad för den ekologiska grisuppfödningen.

För slaktkycklingar måste aveln inriktas mot att få bort de ärftliga faktorer som ligger bakom t.ex. benproblem, hudinflammationer, bukvtusot och "plötslig död"-syndrom. Avelsarbete måste också bedrivas för att få bort de beteendestörningar som finns hos föräldradjuren till slaktkycklingar, värphöns och kalkoner. Utredaren bedömer att mer forskning också behövs för att studera slaktkycklingarnas avelsdefekter under svenska förhållanden. För värphöns bör aveln inriktas mot att få bort problemen med fjäderplockning och kannibalism.

I utredningens direktiv anges att avel med sådan inriktning att den kan medföra ett lidande för djuren är förbjuden enligt 29 § djurskyddsförordningen. Inom vissa områden, inte minst när det gäller avel med vissa hund- och kattraser, finns det i dag dock en inriktning på aveln som innebär ett stort fokus på vissa specifika egenskaper. Detta fokus kan i vissa fall leda till att djuren utsätts för en ökad risk för skada eller sjukdom samt kan öka risken för inavel.

Utredarens uppgift har varit att utreda vilka åtgärder som behövs för att vända utvecklingen inom aveln i en mer djurhälso- och djurskyddspositiv riktning så att målet i första hand är att avla för fysiskt och mentalt friska och sunda djur. I detta sammanhang måste EU-regler, för att främja handeln på den inre marknaden, beaktas.

Utredaren har konstaterat att avelsproblematiken är komplicerad och skiljer sig åt mellan olika djurarter. För att göra en fullständig utredning av *alla* avelsproblem som kan uppstå hos *alla* djurarter som hålls i Sverige skulle avsevärt mer tid än vad utredaren har haft till sitt förfogande krävas. Utredaren har därför valt att begränsa arbetet till de djurarter och de djurskyddsproblem som är tydligast framträdande och som utredaren har bedömt vara mest angelägna från djurskyddssynpunkt. Avsikten är alltså inte att gesken av att avsnittet innehåller en fullständig förteckning av alla djurskyddsproblem som är relaterade till avel. Avel på försöksdjur har utelämnats på grund av att arbetet med konsekvenserna av det nya försöksdjurdirektivet pågår.

8.1 Vad är avel?

Under de senaste 4 miljarder åren har de organismer som funnits på jorden påverkats av vad vi i dag kallar för *naturlig selektion* eller *naturligt urval*. Naturlig selektion är en nyckelkomponent i evolutionen och brukar förenklat beskrivas som den process som gör att vissa egenskaper blir mer vanliga hos en grupp organismer på grund av att de individer som har haft dessa egenskaper varit mer framgångsrika i överlevnad och fortplantning än andra individer. Det som har avgjort hur framgångsrika de olika individerna har varit är hur väl anpassade de är till den miljö som de befinner sig i. Gener för egenskaper som har varit viktiga för överlevnad och fortplantning har därmed spridits vidare till kommande generationer.

Termen naturlig selektion har sitt ursprung i Charles Darwins bok *On the Origin of Species*, (Darwin 1859). Här beskrivs naturlig selektion men även *artificiell selektion* som är en liknade process men där människan i stället väljer vilka egenskaper som är önskvärda och ser till att dessa sprids vidare. Det man kallar för avel är artificiell selektion som alltså innebär att människan bestämmer vilka djur som ska fortplanta sig och alltså sprida sina gener och egenskaper vidare.

Avel har pågått i princip så länge som människan har hållit djur, men har intensifierats under de senaste årtiondena. Vissa forskare har påpekat att omfattningen av förändringarna som man har skapat hos djuren kan ifrågasättas. Avel har resulterat i alltifrån kor som kan producera 40 liter mjölk om dagen och kycklingar som har växt färdigt på en månad till katter som helt saknar hår, hästar av miniatyrstorlek och akvariefiskar som saknar fenor eller har stora påsar under ögonen (bubble-eyed fish) (Kirkwood 2010). Utvärdering av vilka konsekvenser som denna typ av avel får i form av påverkan på djurvälståndet är något som endast relativt nyligen börjat göras (Kirkwood 2010). Att så görs i dag i allt högre utsträckning beror på det ökade engagemanget för djurvälståndet under de senaste årtiondena (Fraser 2008).

Avel bygger på en förståelse av hur egenskaper nedärvs mellan generationer, dvs. kunskap om gener. Förenklat kan man säga att en gen är en funktionell enhet av arvs massa. Den genetiska informationen finns i långa molekyler som kallas DNA (deoxyribonukleinsyra) och förekommer normalt i par om två kedjor som löper parallellt. Den långa dubbla DNA-kedjan kallas också kromosom och en kromosom innehåller normalt ett stort antal gener. Kromosomerna förekommer i sin tur också ofta parvis, en från modern och en från fadern. Varje gen finns alltså i två uppsättningar, en från modern och en från fadern, dvs. två alleler. Man brukar tala om *homozygoti* om båda dessa alleler är lika och *heterozygoti* om allelerna är olika.

Vissa anlag för egenskaper kommer till uttryck, eller blir märkbara, endast om anlagen förekommer i dubbel uppsättning, dvs. vid homozygoti. Sådana anlag brukar man kalla för *recessiva anlag* och dessa kan alltså ligga dolda och ärvas vidare utan att egenskaper har kommit till uttryck och blivit märkbara. Motsatsen till detta är ett s.k. *dominant anlag* som i stället gör att egenskaper kommer till uttryck även om det bara finns anlag i enkel uppsättning.

Även om ärftliga sjukdomar eller defekter har sin grund i de nedärva anlagen så har ofta även andra faktorer som t.ex. miljön påverkan på om eller hur sjukdomen eller defekten utvecklas. De flesta sjukdomar och defekter styrs ofta av flera gener och ofta är det flera gener och miljö i kombination som påverkar resultatet i form av t.ex. fysiologi eller beteende hos en individ.

8.2 Avel som medför med djurskyddsproblem

I utredarens uppdrag har det ingått att göra en översyn på avel som ger negativa välfärdseffekter för djuren. Ett stort antal instanser har framfört till utredaren att det finns behov av att åtgärda dessa problem. När det gäller sällskapsdjuren beskrivs problemet vara den s.k. *extremaveln*. Med *extremavel* avses avel som har inriktats så att någon eller några fysiska egenskaper har prioriteras i selektionen på bekostnad av djurets förmåga att fungera normalt fysiskt eller psykiskt.

När det gäller sällskapsdjur uppges ofta avelsproblemen vara relaterade till en utseendefixering eller en strävan efter nya, annorlunda och mer extrema utseenden på djuren. Avelsproblemen uppges av olika instanser främst finnas inom hund- och kattaveln men förekommer även hos andra sällskapsdjur som fiskar som hålls för sällskap och hobby samt hos vissa hästraser där en viss färg eller teckning eftersträvas.

När det gäller lantbrukets djur så är avelsproblemen ofta på ett eller annat sätt kopplade till tillväxt eller andra produktionsfaktorer. Även om människan har avlat på dessa djur sedan början av deras domesticering så fokuserade man då troligen mycket på foglighet och hanterbarhet. Under de senaste 60 åren däremot har avelsprogrammen inriktats på produktionsegenskaper såsom mjölkavkastning, tillväxthastighet och antal ägg (Oltenacu & Broom 2010). Detta har bl.a. skett av konkurrensskäl och önskan om en bättre avkastning. I Sverige har dock de svenska avelsmålen inom lantbruksnäringen under lång tid även varit inriktade mot bättre djurhälsa och avelsarbete har skett i samarbete med forskare på Sveriges lantbruksuniversitet.

Under de senaste 60 åren har också kunskapen om genetik och om hur nedärvning av egenskaper fungerar ökat, vilket har revolutionerat möjligheterna för avelsarbete (Ensminger & Perry 1996).

8.2.1 Hundar

Djurskyddsproblem

Djurskyddsproblem inom den internationella hundaveln har varit välkända under lång tid och har de senaste åren uppmärksamrats såväl i media (*Pedigree Dogs Exposed* 2008), som i vetenskapliga rapporter (t.ex. Rooney & Sargan 2008, McGreevy & Nicholas

1999, Arman 2007) samt av djurskyddsorganisationer (t.ex. Companion Animal Welfare Council 2006 och Advocates for Animals 2006). Frekvensen av problemen hos olika raser varierar dock mellan olika länder och beskrivningen nedan är gjord ur ett internationellt perspektiv.

Hos vissa raser har trender i aveln lett till en accentuering av vissa fysiska egenskaper att dessa allvarligt begränsar hundens livskvalitet och orsakar lidande och smärta. Även temperament och livslängd har påverkats och studier visar att blandrashundar lever längre än många renrasiga hundar (Patronek et al. 1997, Egenvall et al. 2000).

Många av de sjukdomar eller anatomiska defekter som hundrasaveln har medfört och som orsakar lidande, sjukdom eller beteendeproblem är vetenskapligt studerade. Nedan finns ett antal exempel på dessa djurskyddsproblem men uppräkningsen är inte någon fullständig förteckning över de problem som finns.

Ben, skelett och leder

Hos hundraser med stor kroppsstorlek finns problem med skelett och leder på grund av snabb tillväxt, vilket är smärtsamt och kan begränsa hundens rörelser från tidig ålder (Smith & Stowater 1975, Ekman & Carlson 1998). Ett exempel är höftledsdysplasi som i allvarliga fall kan leda till hälta och smärtsam artrit i lederna (Schnelle 1935, Corley & Carson 1965, Fisher 1979, Demko & McLaughlin 2005).

Stora hundar med långa ryggar kan också ha ryggproblem som smärtor och reducerad rörlighet (Breit & Kunzel 2004), problem med halskotor och ben (Burbridge et al. 1994, Macias et al. 2002, Poma et al. 2002) och tryck på ryggmärgen från framfallna diskar, vilket leder till smärta och svaghet i bakbenen och slutligen till förlamning (Simpson 1992, Singh & Masuda 2005).

Hos dvärgraser och hos de s.k. *toyraserna* som har avlats fram för en mycket liten storlek, finns skelettproblem associerade med deras korta eller tunna ben (Demko & McLaughlin 2005). De blir därmed känsliga för frakturer och dislokation av knän (Roush 1993, Muir 1997, Brianza et al. 2006). Det uppges att t.o.m. en relativt liten belastning som exempelvis hopp kan orsaka frakturer.

Andning och skalle

Hos många toyraser har aveln bedrivits för att bibehålla valparnas juvenila (omogna) drag i vuxen ålder och framför allt i ansiktet (Goodwin et al. 1997). Detta har medfört att den fysiska utvecklingen av skallen har avstannat i en omogen form, vilket bl.a. påverkar hjärnan (Rusbridge & Knowler 2003) och kan orsaka syringomyeli, en missbildning som kan förekomma hos t.ex. Cavalier King Charles Spaniel (Cerda-Gonzalez et al. 2006). Förenklat kan det sägas att den underutvecklade skallen blir för liten för hundens hjärna, vilket leder till att hjärnan missbildas med rörelsestörningar och epilepsi som följd. Smärtorna hos djuren kan då vara så svåra att djuren måste avlivas (Rusbridge 2005).

Hos trubbnosiga hundar där aveln har inriktats så att man ska få fram ett platt huvud finns även andra problem såsom trånga näsborrar, för lång mjuk gom och trångt svalg. Detta kan leda till andningsproblem och skador på struphuvudet (ibland även kollaps av stuphuvudet) när dessa hundar också kontinuerligt gör forcerade försök att andas normalt (Monnet 2004).

Skadorna kan också orsaka svullnad i de trånga nashålorna, lungödem och högersidig hjärtsvikt. Dessa hundar är oförmögna att leva ett aktivt liv utan att få andnöd och hos vissa trubbnosiga raser i vissa länder är kirurgisk korrigering nästintill rutin (Monnet 2004).

Hos toyraserna finns också problem med ofullständig utveckling av broskringarna i luftstrupen, vilket kan leda till kollaps av vissa delar i luftstrupen och ger en "gås-tutande" hosta (Johnson 2000, Fossum 2002). Hundarna blir känsliga för andnöd och förmågan att springa begränsas. Den reducerade storleken på nos och kindhåla ger också en relativt liten yta för att kyla ner inandningsluften i, vilket leder till risk för värmeslag hos dessa raser (Bruchim et al. 2006).

Ögon, öron, hud och päls

Trubbnosiga raser och toyraser har även avlats fram för onormalt stora ögon, vilket gör att de får problem genom att ögat blir dåligt skyddat för skador och kan falla ur sin håla, s.k. bulbprolaps (McGreevy et al. 2004, Cho 2008). Andra problem är blockerade tårkanaler, ögonlock som är inåtrullande och skaver mot hornhin-

nan eller utåtrullande och exponerar ögonlockets slemhinna mot omgivningen eller har ögonfransar som växer åt fel håll. Detta orsakar stort lidande och kräver operation för att avhjälpas (Gellat 1999).

I boken *Essentials of Veterinary Ophthalmology* (Gelatt 2000) listas 17 ärftliga ögonproblem och 100 raser som är förknippade med en eller flera av dessa. När det gäller ögonlocksdefekter listas 58 raser som är drabbade av sådana. Många av dessa raser är vanligt förekommande raser, t.ex. Basset, Bostonterrier, Engelsk bulldog, Welsh corgi cardigan, Cavalier king charles spaniel, Shar pei, Chow chow, Engelsk springer spaniel, Golden retriever, Labrador retriever och Rottweiler.

Hundar med stora hängande öron får dels lätt skador på sina öron, dels får de lätt infektioner i dem (Rosser 2004). Hundar med mycket lös hud och hudveck kan lida av hudinfektioner och irritation och klåda (Muller 1990). Hundar med överdrivet mycket päls är känsliga för överhettning. Hundar utan päls är känsliga för väderpåverkan, får lätt hudinfektioner och måste dessutom skyddas mot solens stålning eftersom huden saknar pigment (Kimura & Doi 1996). Hårlöshet är också associerat med avsaknad av de bakre och främre kindtänder, vilket påverkar hundens förmåga att äta (Goto et al. 1987).

Förlossningssvårigheter och beteende

Förlossningssvårigheter finns hos framför allt hos hundar av små raser men även hos en del storvuxna raser (Bergström et al., 2006 a, Gaudet, 1985). Utifrån försäkringsbolaget Agrias skadestandsregister på ca 200 00 ärenden var förlossningsproblem vanligast hos: Skotsk terrier, Korthårig chihuahua, Långhårig chihuahua, Pomeranier och Mops. Påpekas bör dock att förlossningssvårigheter framförs av forskare att vara minst lika vanligt hos Bostonterrier, Engelsk och Fransk bulldog. Agrias försäkringar täcker dock inte kejsarsnitt för dessa tre raser och därför väljer ägarna att inte försäkra sina hundar där (Bergström et al. 2006 a)

En del onormala anatomiska egenskaper påverkar också hundens förmåga att bete sig normalt. En del hundar har t.ex. avlats fram för att ha päls som hänger över hundens ögon och hindrar deras förmåga att se. Andra har avlats fram för att ha mycket korta ben som hindrar deras rörelseförmåga. Vissa hundars fysik hindrar

dem också från att med kroppen visa andra hundar att de t.ex. vill leka, att de underordnar sig en hund med högre rang eller andra likande signaler som hundar skickar till varandra. Det kan handla om alltifrån att de har stela ben som inte tillåter vissa rörelser till felaktiga svansar, öron eller att överskottshud i ansiktet inte tillåter dem att uttrycka sig på ett sätt som hundar normalt gör. Eftersom hundar till stor del kommunicerar genom att skicka olika kropps-signaler till varandra så påtalar forskare att det är viktigt för deras välfärd att de kan uttrycka sådana signaler (Rooney & Sargan 2008).

Åtgärder

Svenska Kennelklubben (SKK) försöker komma till rätta med avelsproblemen i hundaveln genom följande strategier:

1. Registrering och öppenhet

Ungefär 70 procent av Sveriges hundar är registrerade hos SKK och de medlemmar som föder upp valpar registrerar dessa i SKK:s stambok. Via SKK:s webbtjänster Hunddata och Avelsdata kan alla ta del av registren och i dessa finns information på såväl individnivå som på rasstatistik och uppgifter om inavelsgrad. På individnivå redovisas också hundar som av olika skäl inte uppfyller de krav som finns för att få användas i avel, t.ex. på grund av sjukdom eller avsaknad av känd mental status.

2. Rasspecifika avelsstrategier (RAS)

Samtliga raser som registreras inom SKK ska sedan 2001 ha en s.k. RAS. Detta innebär att varje ras ska ha en utvecklingsplan för avel som är anpassad efter den enskilda rasens förutsättningar. Denna fastställs av SKK:s Avelskommitté, följs upp årligen och revideras ca vart 5:e år.

En RAS innehåller olika delar och en sådan del är rasens historiska bakgrund och utveckling. En annan är en beskrivning och analys av nuläget och en tredje är prioriteringar, mål och strategier. I dessa strategier och handlingsplaner är aspekter som hälsa, funk-

tion, mentalitet, genetisk variation, avelsstruktur och exteriör viktiga.

3. Hälsoprogram

För att komma till rätta med ärftliga sjukdomar och defekter har SKK centralt organiserade hälsoprogram. Dessa bygger på att undersökningsresultat registreras och på så sätt blir offentliga och möjliga att använda för att bedöma hundens lämplighet för avel före parning. Risken för att sjukdom nedärvs till avkomman minskas genom att hundens sjukdomsstatus blir känd före parning.

När det gäller den mentala hälsan används ett program som kallas Mentalbeskrivning Hund, MH. För att få registrera valpkullar av raser som ingår i detta program krävs att avelsdjur har känd mental status före avel.

4. Avelsprogram på populationsnivå

Det finns även avelsprogram på populationsnivå för att motverka överanvändning av enskilda avelsdjur. Programmet innebär att antalet kullar eller valpar som är möjliga att registrera efter ett enskilt avelsdjur begränsas.

5. Särskilda rasspecifika domaranvisningar, SRD

Domarna har till uppgift att bevara hundrasernas typiska särart men detta ska inte få ske på bekostnad av hundars hälsa genom överdrifter av exteriöra särdrag. För att tendenser till överdrifter ska uppmärksammas före att de gett upphov till ohälsa så har SKK tagit fram särskilda rasspecifika domaranvisningar (SRD). Dessa började gälla den 1 januari 2009 och har resulterat i att särskild uppmärksamhet riktas mot exteriöra överdrifter eller tendenser till exteriöra överdrifter. För närvarande gäller detta 46 av de ca 300 raser som finns i SKK:s stambok. Domaranvisningarna är framtagna i samarbete med utställningsdomare, ras- och specialklubbar samt med veterinärmedicinskt sakkunniga och utvärdering ska ske kontinuerligt. Ett utbildningsmaterial om andningsproblem ska också utarbetas för användning vid fortbildning av exteriördomare.

6. Stöd, utbildning och forskning

SKK arbetar även med att bistå klubbar, uppfödare och enskilda medlemmar i t.ex. avelsfrågor med kunskap inom veterinärmedicin, genetik eller etologi. SKK utbildar även klubbarnas avelsfunktionärer och uppfödare och stöder ekonomiskt flera forskningsprojekt rörande hundars hälsa och välbefinnande.

8.2.2 Katter

Djurskyddsproblem

Avel som medför lidande finns även inom kattaveln. Att avelsproblemen är mer begränsade än hos vissa andra djur anser vissa forskare beror på att kattarnas fortplantning historiskt sett inte har styrts i lika stor utsträckning som de har gjort hos många av de andra domesticerade djuren (Steiger 2007). Den egentliga kattaveln kom inte i gång förrän under den senare hälften av 1800-talet och även i dag tillhör en majoritet av alla katter inte någon specifik ras (Christop 1977, Wegner 1995).

Det finns dock ett antal kattraser där aveln har haft en negativ effekt på hälsa och välfärd. Exempel på detta är raser som Perser och Exotic där det har avlats för att få fram en katt med ett runt platt ansikte. Ur ett morfologiskt perspektiv betyder det att ansikte såväl som kranium trycks ihop så att kraniet ökar i höjd men ansiktet blir plattare. Framför allt minskar nosens längd, vilket påverkar näshålan och begränsar möjligheten för andningsluften att passera (Künzel et al. 2003).

Med detta platta eller trubbnosiga ansikte följer dock en mängd problem såsom bettfel, andningsbesvär, infektioner i luftvägar och ögon, trånga tårkanaler och rinnande ögon. Dessa katter har också förlossningssvårigheter och en stor andel dödfödda kattungar (Hobson 1995, Breit et al. 2003, Steiger 2007, Schlueter et al. 2009).

Studier har visat att graden av trubbnosighet är avgörande för hur allvarliga dessa problem är och forskare anser därför att det är värdefullt att klassificera graden av trubbnosighet. Forskarna rekommenderar att man inte avlar fram individer med hög grad av trubbnosighet utan i stället avlar fram individer som har längre ansikten och inte uppvisar rotation av skallen (Schlueter et al. 2009).

Även andra skelettproblem har uppstått till följd av önskan att avla fram katter med kort svans, eller inte någon svans alls, som hos raserna Manx och Cymric. Med detta följer olika grader av missbildningar som deformation av ryggraden och anatomiska och neurologiska åkommor i bäckenregionen. Detta kan t.ex. leda till smärta och stelhet och problem för katten att uträtta sina naturbehov.

Avel för att få fram korta ben hos katter av rasen Munchkin har lett till problem med chondrodysplasi som innebär att benen vanställs och att rörelsesvårigheter uppstår (Steiger 2007).

En mängd kattraser har också avlats fram för att få olika egenskaper i pälsen såsom reducerad mängd av hår eller hår av tunnare eller kortare karaktär. Det kan också vara total avsaknad av hår och avsaknad och/eller krullade morrhår. Rasen Sphynx blir alltmer populär men katter av denna ras saknar hår och måste hållas inomhus för att skyddas mot skador från köld och/eller solljus. Vita katter av flera raser är predisponerade för dövhet och den ärftlig ögonsjukdomen Progressiv retinal atrofi (fortskridande näthinneförtvining, PRA).

Katter av vissa raser utvecklar också vissa sjukdomar i högre grad än andra kattraser. Siameser utvecklar t.ex. oftare lungcancer än andra kattraser och katter av raserna Perser och Exotic har oftare njuråkommor än andra raser. Katter av rasen Scottish Fold bär på en gen som är nära kopplad till en genetisk defekt som ger broskfel i skelettet. Detta kan i sin tur ge onormal tillväxt av brosk så att benen i tassarna blir förtjockade, vilket gör det svårt för katterna att gå. (Stockelberg 2001, Steiger 2007).

Åtgärder

Sveriges Kattklubbers Riksförbund (SVERAK) har regler för avel och uppfödning. Om uppfödarna bryter mot dessa regler kan de bli avstängda från avelsverksamhet och att inte få registrera sina katter i klubben.

Eftersom vissa kattraser har kända, ärftliga defekter har SVERAK en hälsokommitté som arbetar för att utarbeta hälsoprogram för dessa. I hälsoprogrammen beskrivs vilka tester som ska göras och vilka avelsprinciper som gäller. Dessutom anges att kattköpare ska informeras om sjukdomar och om hälsoprogrammet. Enskilda medlemmar i SVERAK har också möjlighet att bli diplo-

merade uppfödare. Detta innebär bl.a. att uppfödaren förbinder sig att följa de hälsoprogram som har utarbetats inom förbundet. SVERAK uppmanar också sina uppfödare att ”dela med sig” av sitt avelsmaterial för att undvika en genetisk utarmning.

Det finns också kattraser som inte är godkända av FiFe (Fédération Internationale Féline), vilket är den internationella kattorganisation som SVERAK är medlem i. Munchkin och Scottish Fold är exempel sådana raser och katter av dessa raser enligt uppgifter från SVERAK mycket ovanliga i Sverige.

8.2.3 Övriga sällskapsdjur

Djurskyddsproblem

För övriga sällskapsdjur så har få avelsproblem rapporterats som viktiga djurskyddsproblem till utredaren. Om detta är en korrekt bild är dock svårt att veta eftersom det inte finns så mycket forskning på området. Många av de djurarter som föds upp och hålls som sällskaps- och hobbydjur är inte domesticerade och inte framavlade på i samma utsträckning som djur som har hållits av människan under längre tid. Ofta är det i dessa fall djurets viltformsutseende som är det som önskas även om färgmutation förekommer hos vissa arter.

Ett undantag från detta är akvariefisk där branschorganisationerna själva påpekat en negativ avelsutveckling. Tropikföreningen Amazonas har beskrivit utvecklingen som direkt osmaklig eftersom avel sker för att få fram fiskar med dubbla fenor, som saknar fenor eller har gravt deformerade kroppar (ballong och golfbollstyper). Det finns också fiskar som har avlats fram för att få ögon som vänds uppåt och/eller är starkt uppsvällda. Även genförändrade, självlysande och genomskinliga varianter av fiskar är på väg ut på marknaden. Utseendefixeringen har också gått utöver avelsproblematiken och medfört att fiskar som har injicerats med färg eller tatuerats med mönster före att de säljs. Avel för abnorma karaktärsdrag påtalas också att ha spridits till avel med reptiler där t.ex. ormar avlas fram för att sakna fjäll.

Åtgärder

Utredaren känner inte till att några mer organiserade åtgärder har satts in för att bekämpa avarter inom avel på övriga sällskapsdjur. Tropikföreningen Amazonas uppger dock att den i ett försök att påverka marknaden har beslutat att förbjuda handel med fjällösa reptiler på sina mässor.

8.2.4 Mjölkkor

Djurskyddsproblem

I många länder har mjölkproduktionen per ko mer än dubblerats under de senaste 40 åren. Den genomsnittliga energikorrigerade (dvs. justerad till en fastställd halt av fett och protein för att vara jämförbar) mjölkproduktionen för svenska mjölkkor ökade från 4 00 till 9 00 kg per år mellan 1957 och 2003 (SHS Annual reports 2003, Oltenacu & Algers 2005). Dagens mjölkko producerar alltså mycket mer än sin anmoder och nästa tio gånger mer än det som dagens nötkreatur avlade för köttproduktion producerar (1 00–2 00 kg per år) (Webster 1993).

Med en hög produktion av mjölk menar forskare att det finns större risk för djurhälso- och djurväl-färdsproblem (Broom 1995, Nielsen 1998). EFSA konstaterade också 2009 att selektionen för hög mjölkproduktion är den huvudsakliga orsaken till de hälsoproblem som finns hos mjölkkor. Dessa är t.ex. minskad fertilitet, ökade förekomst av ben- och klövproblem, metabolismproblem samt minskning i livslängd. Forskare har konstaterat att det finns ofördelaktiga genetiska korrelationer mellan ökad mjölkproduktion och produktionssjukdomar (Ingvarsen et al. 2003, EFSA 2009). Studier från andra länder med högproducerande kor visar också t.ex. att frekvensen av fot- och benproblem ligger på mellan 25–59 fall per hundra kor och år, vilket anses vara högt ur ett djurväl-färds-perspektiv (Barkema et al. 1994, Philipot et al. 1994, Greenough & Weaver 1997, Boettcher et al. 1998).

EFSA påpekade också att selektionen för högre produktivitet har ändrat form och storlek på mjölk-korna. Mjölk-kor som i dag är högre och större än tidigare behöver därmed i dag också större yta. De uppges även att vara mer känsliga för mekanisk påverkan och för skada på hud, ben och klövar. Även jувrets form och volym har

ändrat sig och det är därför särskilt viktigt att se till att korna kan röra sig och vila bekvämt med dessa juver (EFSA 2009).

I Sverige har både myndigheter och näringen påtalat att avelsproblemen på mjölkkosidan är mer begränsade än i många andra länder. Detta på grund av att aveln i Sverige inte bara har skett för en ökad produktion utan även för en bättre hälsa, fertilitet och välfärd hos korna. Sverige och de övriga nordiska länderna lyfts av forskare som Oltenacu & Broom (2010) fram som framgångsrika exempel på att man genom att avla för flera fördelaktiga egenskaper och inte bara produktion, kan få fram friskare djur.

Som exempel kan nämnas att nedgången i fertilitet hos Holsteinkor har begränsats i Sverige jämfört med andra länder. Motståndskraft mot juverinflammation (mastit) följer en liknande trend och i flera nordiska länder har frihet från hälta inkluderats i avelsmålen, vilket Oltenacu & Broom (2010) påtalar att andra länder borde ta efter. Ett problem som påpekats av andra forskare är dock att de nordiska ansträngningarna på avelsfronten blir begränsade om man samtidigt väljer att ta in spermier från tjurar från andra länder där selektionen för djurens hälsa och välfärd inte sker (Christensen 1998). Näringen uppger dock att importspermans genetiska värde testas under nordiska förhållanden samt att importen av sperma har minskat i och med att det svenska avelsarbetet med Holstein numera sker gemensamt med Danmark och Finland.

En annan framgångsfaktor i de nordiska länderna tror forskarna är att journaler finns tillgängliga så att fertilitet och hälsostatus kan inkluderas i avelsbesluten (Oltenacu & Broom (2010).

Den svenska mjölkbranschen rapporterar att för några av de nyckeltal som tas fram för djurvälståndet kan det avläsas en svag negativ trend över tid gällande klöveksem, kalvdödlighet och tankcelltal (dvs. ett mått på antal celler per milliliter mjölk som används som en indikator för mjölkkons hälsotillstånd i juvret). Val av ras, besättningsstorlek och övergång till lösdrift är det som tydligast driver förändringen och det är osäkert vilken roll som avel spelar i denna utveckling. För att ta reda på det krävs genetiska studier. av området.

Det har också framförts farhågor angående den rekryteringsgrad som förekommer inom mjölkproduktionen. I princip byts en tredjedel av mjölkbeståndet ut varje år, vilket är i nivå med Finland men lägre än i Norge och Danmark. Detta kan ha ett orsakssammanhang som knyter an till aveln av djuren men som också kan

bero på andra faktorer, som hur hårt djuren drivs genom utfodring och djurägarens strategier.

Åtgärder

Den svenska mjölkbranschen har framfört till utredaren att man inte har några stora avelsproblem inom mjölkproduktionen. Detta beror dels på att man har kontroll på avelsarbetet genom bl.a. register där information om t.ex. sjukdomsbehandlingar, klövvårdsdiagnoser, exteriöregenskaper m.m. samlas, dels på att avelsmålen förutom ökad produktion även omfattar flera välfärdsegenskaper. Dessa är t.ex. kalvningsförmåga, sjukdomsresistens, klöv-kvalitet, funktionell exteriör och livslängd.

Importen av avelsmaterial är också relativt begränsad och även detta material utvärderas till stor del av Svensk Mjölk. Det finns också en medvetenhet inom näringen om att avel för fördelaktiga produktionsegenskaper kan ha negativa genetiska samband med vissa djurvälståndsegenskaper. Ett sådant exempel är att ökad mjölkavkastning ger sämre resistens mot juverinflammation och andra sjukdomar. Detta tar näringen hänsyn till genom att inkludera resistens mot juverinflammation och andra sjukdomar i avelsarbetet. Ett annat exempel är att kornas förmåga att kalva utan problem också tas hänsyn till i avelsarbetet.

Näringen samlar dessutom in uppgifter om enskilda kor för att studera om det är genetiska faktorer eller miljön som har orsakat ett visst problem. Ett sådant exempel är insamling av klövvårdsdiagnoser för att komma åt problem med klövhälsan. Sverige var tidigt ute med att registrera dessa uppgifter vilket nu görs även i bl.a. Danmark och Finland. Ett gemensamt avelsvärde för klövhälsa för Danmark, Finland och Sverige har nu tagits fram och ingår i avelsmålen fr.o.m. hösten 2011.

8.2.5 Nötkreatur för köttproduktion

Djurskyddsproblem

När det gäller nötköttsproduktionen har såväl myndigheter som branschorganisationer framfört till utredaren att avelsproblemen främst består av att genetiskt material från rasen Belgisk blå (Belgian Blue) blandas in i andra nötraser. Hos Belgisk blå finns en

recessiv gen (Mh-genen) för en muskelansättning som leder till en stark ökning av antalet muskelfibrer i varje muskel (Hanset 1991, Charlier et al. 1995). Denna gen är inte unik för rasen Belgisk blå, men i denna ras har man strävat efter att genen ska ha så hög frekvens som möjligt och därigenom får nästan alla djur muskelhypertrofi eller s.k. dubbellår.

Muskelhypertrofigenen, som har uppkommit genom spontan mutation, har funnits naturligt i många raser och beskrevs första gången 1807 (Cully 1807). I de flesta andra raser har man dock försökt undvika att avla fram djur med dubbellår på grund av de sjukdomsproblem som genen för med sig. Problemen har t.ex. varit svårigheter vid kalvning, respirationssjukdomar och en allmänt lägre motståndskraft mot sjukdomar. Mh-genen för bl.a. med sig att skelettet blir klenare, att inre organ blir mindre och att bäckenöppningen blir trängre vilket bidrar till kalvningsproblemen (Hanset 1986, 1991). Den större muskelmassan ställer också höga krav på hjärtat som ska pumpa blodet genom mera muskler än vad som annars är normalt.

Effekten av genen fås dock inte om man t.ex. korsar en renrasig tjur av rasen Belgisk blå med kor av andra raser eftersom kalvarna då blir heterozygota, dvs. bara får mh-genen i enkel uppsättning. I enkel uppsättning har genen inte någon egentlig effekt på vare sig kalvningsförlopp eller muskelansättning men om man därefter korsar vidare och för in fler gener från rasen Belgisk blå så kommer problemen.

Både inom Belgisk blå och andra raser finns det stor variation i djurs muskelansättning. I Belgien försöker man därför avla fram djur som inte ska ha svåra kalvningar men hittills har man inte lyckats kombinera dubbellår med lätta kalvningar. Undersökningar i lantbrukspressen från 2006 och framåt visar att det finns ett nätverk av svenska köttdjursbönder som systematiskt försöker öka köttansättningen på djuren genom användning av sperma från Belgisk blå-djur.

Åtgärder

Gällande Belgisk blå har såväl Sveriges nötköttsproducenter som Lantbrukarnas Riksförbund och slakteribranschen gått ut och tagit avstånd från detta på grund av djurskyddsproblemen med denna ras. I övrigt sker ett kontinuerligt avelsarbete för att stärka

djurmaterialet inom nötköttsproduktionen. Detta omfattar bl.a. individprövning av tjurar där de tjurar som inte bedöms vara lämpliga tas bort från aveln. Vid individprövningen bedöms olika egenskaper som exteriör (hasvinklar, klövvinklar etc.) klövar, temperament m.m. Sveriges nötköttsproducenter uppger t.ex. att 3–4 procent av tjurarna slås ut beroende på klövproblem, 0,5–1 procent beroende på temperament och ca 1 procent på grund av osteokondros.

8.2.6 Grisar

Djurskyddsproblem

När det gäller gris så har aveln internationellt under många år inriktats på att få fram så snabbväxande djur som möjligt. Redan på 1970- och 80-talen konstaterades dock att detta ledde till vissa djurhälso- och djurvälfrädsproblem.

Ett sådant djurvälfrädsproblem som i dag är vanligare i ekologisk grisproduktion än konventionell sådan produktion är osteokondros (Heldmer m.fl., 2006, Berg 2010). Osteokondros är en delvis ärftlig störning av broskkvaliteten i lederna och denna sjukdom förekommer hos flera av våra domesticerade djurarter och är den allra viktigaste orsaken till bensvaghet hos grisar (Jørgensen et al. 1995). Genetiska analyser visade på 1980-talet att det fanns korrelationer mellan tillväxt och osteokondros (Lundeheim 1987) och 1988 inkluderades osteokondros i den svenska avelsvärderingen och senare i de svenska avelsmålen (Lundeheim 2005). Osteokondros har en ärvbarhet mellan 0,1 och 0,5 (Lundeheim, 1987, Jørgensen et al. 2000) och skiljer sig i förekomsten mellan olika raser (van der Wal et al. 1980, Jørgensen et al. 2000). På senare tid har det dock i ekologiska grisbesättningar uppmärksamats att en stor del av grisarna som lider av benproblem också lider av osteokondros. I projektet *Nyckeltal för djurhälsa och djurskydd* hos ekologiskt uppfödda grisar så följde Svenska Djurhälsovården inrapporterade slaktfynd hos KRAV-grisar under 1997–2005. Under dessa år hade andelen anmärkningar för bl.a. ledinflammationer och övriga ledanmärkningar ökat hos KRAV-grisar jämfört med hos konventionellt uppfödda grisar (Heldmer m.fl., 2006). Att osteokondros är vanligare hos grisar i ekologisk produktion har tolkats som om att belastningen på lederna är större där eftersom grisarna rör sig mera

eller går på ojämnt underlag när de är ute (Heldmer m.fl., 2006, Berg 2010). Det finns också studier som visar att rödsjuka orsakar hälta och om grisar i utomhusproduktion av slaktsvin vaccineras mot detta minskas antalet grisar som får ledinflammation (Engström 2006). Rödsjukebakterier finns i jorden där grisarna bökar. I den ekologiska grisproduktionen används i dag samma raser som i den konventionella produktionen, dvs. ekologiska grisar är alltså inte framavlade för att fungera i den ekologiska produktionsmiljön. Eftersom produktionsmiljöerna skiljer sig åt och belastningen på lederna ofta är större för grisar i ekologisk produktion är möjligheterna att förbättra benhälsan hos grisar i ekologisk produktion något som det forskas om. I forskningsprojektet *Djurvälfärd i ekologisk grisproduktion – Förbättrad benhälsa hos slaktgrisar genom byte av faderras?* så undersöker Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) om benhälsan hos grisar i ekologisk produktion kan förbättras genom byte av faderras till slaktgrisarna.

Det finns också andra djurskyddsproblem där arv tros vara en del i problemet men där många andra faktorer också spelar in. Ett sådant problem är bogsår hos suggor där faktorer som hull, antal kullar och golvet utformning är avgörande (Davies et al. 1996, Bonde et al. 2004, Havn et al. 2004, Zurbrigg 2006, Rosendal & Nielsen 2004). Det finns också studier som visar att suggor med bogsår har en högre skulderbladskam än de som inte har bogsår, speciellt på vänster bog (Billström 2007) och att suggor av Lantras och Duroc löper högre risk att utveckla bogsår än Yorkshiresuggor (Zurbrigg 2006).

I avelsmålen ingår en ökning av kullstorleken men detta kräver att suggan också har ett tillräckligt antal fungerande spenar och att smågrisarna inte får för låg födelsevikt. Denna avelsinriktning kan annars utvecklas till ett djurskyddsproblem. För den enskilda smågrisens möjlighet att överleva och kunna växa som önskas krävs att samtliga smågrisar har tillgång till var sin väl fungerande spene samt att smågrisarna är tillräckligt ”hårdiga” och har en god tillväxt efter födseln. Även suggans moder(s)egenskaper påverkar överlevnaden för smågrisarna. Alla dessa egenskaper har ärftliga komponenter och är viktiga komponenter i smågrisöverlevnaden.

Åtgärder

Sverige var tidigt ute med att inkludera djurhälso- och djurvälstånd-aspekter i avelsmålen för gris. Avelsarbete har enligt näringen bedrivits framgångsrikt under drygt 40 år. Exempel på detta är eliminering av den s.k. halotan-genen som var kopplad till högt kött-innehåll men också medförde att grisarna blev mycket lätt stressade. Andra exempel är att avelsarbete har skett för förbättrade rörelser, benställningar och leder vilket lett till ökad hållbarhet och minskat lidande hos grisarna.

Inom svensk grisproduktion används i dag i stor utsträckning avelsmaterial som har tagits fram i Norge och Sverige. Inte något avelsmaterial från de stora internationella avelsföretagen (PIC, Topigs m.fl.) används inom svensk grisproduktion och detta har näringen framfört som en bidragande orsak till det goda hälsomässiga läget i grisproduktionen i Sverige och Norge.

Avelsarbete bedrivs i dag dels genom forskning, dels genom att data från avels och hybridbesättningar fortlöpande registreras för övervakning, analys och uppdateringar av avelsvärderingen. Samarbete sker också mellan Nordic Genetics och SLU för att öka kunskaperna gällande den genetiska bakgrunden relaterad till djurhälsa och välfärd. Forskningen som pågår rör t.ex. förekomst av bogsår hos lakterande suggor. Genetiska studier från norska lantrasbesättningar visar på en medelhög arvbarhet för bogsår hos lakterande suggor, vilket indikerar att ett avelsurval bör kunna ha effekt. En motsvarande studie baserad på data från svenska yorkshirebesättningar är nu i uppstartsfasen.

Ett annat problem som man studerar är smågrisdödligheten och antalet funktionella spenar hos suggan. Smågrisdödlighet kan ha såväl genetiska som miljömässiga orsaker och faktorer som ökad kullstorlek med lägre genomsnittlig smågrisvikt ökar risken för att smågrisar inte ska klara de första kritiska levnadsdagarna. Parallellt med ökad kullstorlek måste också antalet funktionella spenar hos suggan öka och vid SLU analyseras nu den genetiska bakgrunden till detta mått och även dess genetiska koppling till andra egenskaper i avelsmålet.

8.2.7 Slaktkycklingar

Djurskyddsproblem

Under den senare delen av 1900-talet ökade tillväxthastigheten markant hos kommersiellt producerade slaktkycklingar. I dag når slaktkycklingar en vikt på 1,5 kg på endast 30 dagar medan detta tog 120 dagar 1950 (EFSA 2010a). Foderomvandlingen har också effektiviserats dramatiskt från 4.4 kg foder per kg kycklingtillväxt till 1,47 kg (EFSA 2010 a). Detta är till största delen ett resultat av den selektion som har bedrivits (Havenstein et al., 2003, EFSA 2010a).

Selektion för snabb tillväxt har resulterat i stora förändringar i anatomin och fysiologin hos slaktkycklingar och har lett till olika djurskyddsproblem (SCAHAW 2000, Bessei, 2006, EFSA 2010 a). Vissa djurskyddsproblem hos slaktkyckling menar forskare är orsakade av multipla faktorer såsom genetik, miljö- och skötsel-faktorer (Bessei 2006, EFSA 2010 a) medan andra problem främst har genetisk bakgrund. Bland dessa finns problem som ”plötslig död-syndromet” (sudden death syndrome), bukvattusot (ascites), benproblem och låg tolerans mot stress (EFSA 2010 a). Andra djurskyddsproblem som hudinflammation (kontaktdermatit, t.ex. fotskador) är huvudsakligen kopplade till miljö och sköselfaktorer som antal djur per kvadratmeter, strökvalitet, ljus och hygien (Bessei 2006, EFSA 2010 a).

EFSA slår fast i sin rapport att de stora djurskyddsproblemen för slaktkyckling är benproblem, fotskador, bukvattusot och ”plötslig död-syndromet”. De anger också att detta är djurskyddsproblem som i varierande grad är kopplade till snabb tillväxt och en mer effektiv foderomvandling. När det gäller benproblemen drar EFSA den slutsatsen att dessa dels leder till smärta och lidande, dels till oförmåga att röra sig normalt, vilket påverkar förmågan att finna foder och vatten och förmågan att interagera med andra individer (EFSA 2010 a).

I Sverige har studier gjorts på framför allt förekomst av fotskador samt benfel hos slaktkyckling (se t.ex. Berg & Bassler 2001, Berg & Sanotra 2001a, Berg & Sanotra 2001b, Waldenstedt, 2007).



Bild 1 och 2. Kyckling med normal respektive onormal benställning. Foto och copyright C. Berg.

Våren 2002 genomfördes en studie i svenska slaktkycklingsbesättningar som visade att 20 procent av de undersökta kycklingarna hade benproblem som påverkade rörelse, acceleration och hastighet (Sanotra och Berg 2003).

År 2007 genomfördes en ny studie där 1 192 kycklingar bedömdes (48,4 procent honor och 51,6 procent tappar, 70 procent Rossflockar och 30 procent Cobbflockar) vid en ålder på i medeltal 34 dagar. Rörelsedefekterna klassades från avsaknad av defekt, dvs. 0 till 5. Resultaten visade att 12,2 procent av Rosskycklingarna och 22 procent av Cobbkycklingarna hade en tydlig rörelsedefekt, dvs. klassificerat som 3 i skalan. Endast ett fåtal kycklingar i studien klassades dock med rörelsedefekt 4, vilket beskrevs som "tydlig rörelsestörning vilket påverkar kycklingens möjlighet att ta sig fram". Inte någon kyckling i studien klassades heller med klass 5, dvs. "helt oförmögna att gå" (Waldenstedt 2007).

EFSA (2010b) har också konstaterat att det finns djurskyddsproblem kopplade till slaktkycklingarnas föräldrageneration. De svenska kycklingarna härstammar från avelsdjur som importeras främst från Storbritannien och USA och dessa avelsdjur köps in för att bli far- och morföräldrar till slaktkycklingarna. Föräldradjuret bär på samma tillväxtgener som slaktkycklingarna och omvandlar därför fodret mycket effektivt. Tillväxthastigheten är därför snabb och om de gavs fri tillgång till foder skulle detta skapa fysiologiska problem eftersom dessa föräldradjur ska leva längre än slaktkycklingarna och kunna bli könsmogna utan att de får kroppsliga besvär. Därför får föräldradjuret en lägre fodertilldelning än som de vill ha och detta utlöser stress och frustration hos djuren som i

sin tur leder till beteendestörningar. EFSA (2010b) rekommenderar att man ska avla på djur med en långsammare tillväxt för att komma till rätta med problemet.

Djurskyddsproblem finns även i den ekologiska kycklingproduktionen. I den ekologiska kycklingproduktionen i Sverige används samma snabbväxande slaktkycklinghybrider som i vanlig produktion, vilka vanligtvis slaktas efter ca 5–6 veckor. I den ekologiska produktionen är tiden för uppfödning dubbelt så lång, dvs. 70–81 dagar, vilket leder till risk för benproblem hos tunga djur i slutet av uppfödningssperioden. Flera studier har visat att sådant djurmaterial inte är anpassat att födas upp till 81 dagar men eftersom det länge inte har funnits något annat alternativ så har man försökt att hitta lösningar för att kunna använda dessa hybrider trots allt. En sådan lösning har varit att hålla tillbaka tillväxten genom att sänka råproteinhalten i fodret men studier har visat att det medför beteendeproblem. Fördelarna var att dödligheten minskade och att färre kycklingar behövde avlivas på grund av benfel under de sista tre veckorna före slakt. Nackdelarna var att kannibalism och andra beteendeförändringar ökade. Intag av fjädrar från ströbädden, ökad fjäderputsning och ett generellt ökat födosöksbeteende förekom i högre grad, vilket indikerade på att djuren var hungriga (Eriksson 2010).

Åtgärder

Avelsarbetet bakom slaktkycklingsproduktionen sker i ett fåtal företag i andra länder, främst Storbritannien och USA. Dessa företag säljer sedan avelsdjur (s.k. grandparents) till resten av världen för uppförökning av föräldradjur som sedan ger upphov till bruksgenerationen som slaktas. Det som svenska företag har att välja på när de köper in avelsdjur är några olika linjer med olika slaktkycklingsegenskaper. Näringen har framfört till utredaren att Sverige är en alltför liten aktör för att kunna bedriva eget avelsarbete. På 1970-talet gjordes försök med att avla fram en svensk kycklingras vid Ultuna men forskningsprojektet misslyckades med att ta fram en konkurrenskraftig kycklingras. De utländska raserna var och är, enligt näringens uppgifter, överlägsna vad det gäller hälsa, robusthet och produktionsegenskaper.

Näringen har framfört till utredaren att det sker en ständig dialog med avelsföretagen och även om Sverige internationellt sett är

en liten aktör så finns det vissa möjligheter att påverka. Sveriges höga djurhälsostatus, den restriktiva antibiotikaanvändningen och arbetet i djuromsorgsprogrammet, gör att problem upptäcks tidigare i Sverige än i andra länder. Antibiotikaanvändning i vissa länder kan t.ex. maskera vissa problem.

Fördelen med en riktad avel är att t.ex. en bättre hälsa kan selekteras fram. Många av de sjukdomar och problem som förekom på t.ex. 1970-talet är numera bortavlade. I dag försöker man också genom avelsarbete selektera fram djur med resistensegenskaper avseende en rad smittsamma sjukdomar som t.ex. salmonella, campylobacter samt fågelsjukdomar som aviär influensa och newcastle-disease.

Näringen har framfört till utredaren att en snabbväxande kyckling inte per definition behöver vara en sämre kyckling än en långsamt växande men det är viktigt att man tillämpar incitament och verktyg för att minimera risken för dålig djurvälstånd på t.ex. det sätt som det har gjorts i Sverige. Näringen har också uppgett att man i Sverige tar hänsyn till de fem riskfaktorer som EFSA har presenterat i sin rapport (snabb tillväxt, torftig stallmiljö, hög beläggning, foderrestriktion, begränsad tillgång till ljus) genom förbud mot näbbtrimning, krav på inredning i stallmiljön hos avelsdjuren, reglerat mörker/ljusintag, reglerat antal höns/kycklingar i stallet (dvs. begränsad beläggningsgrad) och reglerad daglig tillgång till vatten och foder.

8.2.8 Värphöns och kalkoner

Djurskyddsproblem

Selektion för ökad äggproduktion hos värphöns har resulterat i en ökad benägenhet till fjäderplockning och hackning. Beteendet observeras i frigående system såväl som i inredd bur. Dagens höns är evolutionärt anpassade till att leva i små grupper och i dagens hållning av höns i stora grupper och begränsad yta kan dessa problem förekomma. Genom riktad avel skulle problemen kunna minskas men de internationella avelsföretag som tar fram de värphöns som används i Sverige har hittills inte sett något behov av att göra så. I de flesta andra länder löser man problemet genom att i stället näbbtrimma hönsen. Detta är förbjudet i Sverige av djurskyddsskäl och även i t.ex. Schweiz, Norge och Finland. På senare

är har debatten kring näbbtrimning ökat och man bedriver därför selektion på en mindre plockningsbenägen höna hos de internationella avelsföretagen.

Den höga äggproduktionen hos moderna värphöns leder till stora påfrestningar på hönans reproduktionsorgan där äggen bildas. Till exempel är äggledar- och bukhinneinflammation en sjukdom som medför lidande hos djuren och som direkt kan kopplas till intensiv äggproduktion där aveln är en viktig bidragande faktor.

När det gäller kalkon används i Sverige en ras (BUT, British United Turkey) med en tupplinje och en hönlinje. Aveln har på tupplinjen inriktats för att ge mycket kött medan avel på hönorna har inriktats på att producera många ägg. Detta har gjort att det har skapats en skillnad i storlek mellan tupp och höna där, tuppen väger cirka 30 kg och hönan cirka 10 kg. För att hönorna inte ska skadas av de tunga tupparna sker ingen naturlig parning utan artificiell insemination. Detta har både djurskyddsmässiga och ekonomiska skäl. För naturlig parning behövs en mindre tupp, vilket ger en mindre kalkon med sämre tillväxt och därmed ett dyrare kött.

I kalkonuppfödning finns det också problem med hackning (kannibalism) och fjäderplockning när kalkoner hålls i stora grupper på liten yta (Berg, Gunnarsson & Odén 2003)

Åtgärder

I Sverige bedrivs inte någon avel på värphöns eller kalkon utan avelsutvecklingen görs av de internationella avelsföretagen. Under 1980- och 90-talen gjordes försök vid SLU med att ta fram en "egen" svensk värphöna, anpassad för att ge en hög äggproduktion på svenskodlat foder. Detta projekt lades dock ner men i Sverige finns det ett antal lantraser där avelsarbete bedrivs för att bibehålla raserna. Eftersom dessa har en betydligt lägre äggproduktion än de kommersiella värphönshybriderna används inte lantraserna i kommersiell äggproduktion.

Enligt näringen går avelsutvecklingen fort och hönsmaterialet förändras kontinuerligt efter de önskemål som de stora internationella kunderna har. I dagsläget läggs avelsfokus på de egenskaper som ökar hönans produktionsperiod både med avseende på livskraftighet och med avseende på produktionsnivå. Som tidigare har beskrivits pågår även selektion för att minska fjäderplockningsbeteendet.

På kalkonsidan förekommer hackning bland kalkoner i större grupper när tupparna börjar bli könsmogna och rangordning ska skapas. De längst ner i rangordningen kan då skadas av de övriga. Vad som görs åt detta är att ta bort de kalkoner som blir utsatta för hackning. I andra länder näbbtrimmas kalkonerna i stället.

Näringen anger också att det bästa sättet att förhindra hackning är att se till att kalkonerna har ett väl sammansatt foder och en stimulerande miljö. Kalkoner är nyfikna och aktiva djur som kräver mycket stimulans. Näringen anger att man därför sätter ut halmbalar som djuren kan hoppa upp på, bollar de kan leka med och cd-skivor som drar till sig deras uppmärksamhet.

8.2.9 Häst

Djurskyddsproblem

På hästsidan skiljer sig omfattningen av avelsproblemen mellan olika raser. Hos vissa raser har aveln tydligt varit inriktad på hållbarhet och friskhet, vilket gett hästar med mycket små avelsrelaterade djurskyddsproblem. Andra raser lider av avsevärt fler sjukdomar och defekter och ibland beror det på att avel har inriktats mer mot ett specifikt utseende än mot friskhet.

I och med kartläggningen av hästens genom och övriga forskningsframsteg som gjorts gällande hästens genetik, har forskare i dag bra verktyg för att studera sjukdomar och defekter med genetiskt ursprung (Spencer and Davis 2007, Wade et al. 2009). Det finns ett antal genetiska sjukdomar för vilken mutationen är känd såsom t.ex. Hyperkalemisk periodisk paralys (HYPP), svår kombinerad immunbrist (Severe Combined Immunodeficiency) och Overo Lethal White Foal Syndrom (OLWS) (se Finno et al. 2009).

En del sjukdomar eller defekter kräver att båda föräldrarna bär på anlagen, dvs. anlagen för defekten är recessiva. En sådan neurologisk defekt är Cerebellar Abiotrophy (CA) som gör att vissa nervceller (Purkinjeceller) dör i lillhjärnan (cerebellum) (Dunworth & Fowler 1966, Palmer et al. 1973; Brault et al. 2011). Dessa celler har stor betydelse för balans och koordination och hästarna får allvarliga problem med detta. Denna defekt drabbar främst Arabhästar men har nyligen även hittat i raser där man avlat in gener från Araber såsom Welshponny, Bashkir curlyhästar och Trakehner (Brault et al. 2011).

En annan sjukdom där anlaget för defekten är recessivt är OLWS. När två hästar korsas som bär på anlaget för OLWS kommer statistiskt sett 25 procent av fölen att sakna OLWS-anlaget och 50 procent att vara friska men bära på anlaget och kunna sprida det vidare. De resterande 25 procenten av fölen kommer att ha anlaget i dubbel uppsättning och har då också sjukdomen OLWS som innebär att fölen drabbas av en plågsam och dödlig förstoppning eftersom nervförsörjningen till ändtarmen är defekt. Sjukdomen är även kopplad till fördelningen av pigmentceller i huden varför OLWS-fölen alltid föds helt eller nästan helt vita. Alla hästar som bär på anlaget OLWS får en särskild pigmentering, vilken ger den karaktäristiska överofärgen och som har ansetts vara önskvärd inom rasen American Paint Horse. Inom denna ras har man därför valt att avla på överofärgen och anlaget för OLWS förekommer därför i hög utsträckning inom denna ras trots att det i dubbel uppsättning ger upphov till grava djurskyddsproblem.

Enligt opublicerade uppgifter från SLU så var cirka 42 procent av den svenska American Paint Horse-populationen anlagsbärare för OLWS 2000–2001. Sedan dess har inte någon studie gjorts. Anlaget för OLWS finns även i vissa andra raser såsom fullblod, amerikansk miniatyrhäst och arabkorsningar men hos dessa raser är frekvensen av anlagsbärare dock betydligt lägre eftersom överofärgen inte är önskad i dessa raser. Sannolikheten för att en individ från andra raser, närbesläktade med American Paint Horse, är bärare av anlaget för OLWS är mindre än 1 procent.

En annan sjukdom med recessiv nedärvning är svår kombinerad immunbrist, (severe combined immunodeficiency), vanligen förkortat SCID och som förekommer hos arabhästar. Sjukdomen finns spridd över hela världen men i USA beräknas 8,4 procent bära anlag för den (Bernoco and Bailey, 1998). Sjukdomen är en allvarlig form av immunbrist där immunförsvaret fungerar mycket dåligt eller inte alls. De flesta föl dör före de nått 5 månaders ålder (Finno et al. 2009).

För vissa andra defekter eller sjukdomar räcker det med att en av föräldrarna bär på anlaget för att defekten/sjukdomen ska uppträda. Detta kallas för ett *dominant* anlag. Somliga av sjukdomarna som styrs av dominant anlag kan förekomma i mer eller mindre allvarliga former. Ett exempel på en sådan är muskelsjukdomen HYPP (Hyperkalemisk Periodisk Paralys) som finns hos Quarterhästar, American Paint Horses och Appaloosa. Man beräknar att cirka 4 procent av Quarterhästarna har anlaget (Bowling et al.

1996) och hästar som har HYPP får mer eller mindre allvarliga muskelkramper som kan leda till förlamning i andningsmuskulaturen och till dess att hästen dör (Cox 1985, Finno et al. 2009).

Både genetik och miljö kan vara avgörande för vissa sjukdomar, t.ex. sommareksem eller man- och svansskorv. Detta drabbar t.ex. islandshästar och är en form av överkänslighet mot insektsbett. Av de islandshästar som importeras till Sverige från Island får omkring 30 procent sommareksem medan frekvensen hos svenskfödda islandshästar är cirka 8 procent. Sjukdomen leder till alltifrån klåda i mankam och svansrot till vätskande eksem över en stor del av hästens kropp och medför stort lidande. Forskning pågår vid SLU (Institutionen för husdjursgenetik) för att identifiera kromosomregioner och gener som reglerar eksemutveckling.

Några andra exempel på avelsproblem är osteokondros (ärfdig störning av broskkvalitén i lederna), struppipning (förlamning av muskulatur i struphuvudet) och pungbräck (inklämning av tarm i pungen). Hos kallblodiga hästar förekommer även hovbroskförbening (förkalkning av hovens broskdelar). Det är okänt hur vanliga de nämnda avelsproblemen är, men avelsföreningarna uppger att de arbetar aktivt med att få bort dem.

Åtgärder

I Sverige avelsvärderas många hästar före avel och vid avelsvärdering av enskilda individer ingår sedan en lång tid tillbaka undersökning av det enskilda djuret för att undvika ärftliga defekter eller sjukdomar. Olika rasföreningar hanterar dock detta olika och kraven mellan dessa skiljer sig åt.

Som exempel kan nämnas att Föreningen Nordsvenska Hästen arbetar för att rasen Nordsvensk ska bli helt fri från hovbroskförbening, detta genom att ställa krav på att de unga hingstar som ska bli avelshingstar ska vara friröntgade från detta. En fond som förvaltas av föreningen bekostar denna röntgen av 2-åriga Nordsvenska unghingstar.

När det gäller travhästar finns det i registreringsreglementet krav och riktlinjer som gäller för aveln och urval av avelshingstar. Kraven och riktlinjerna revideras årligen och kraven på avelshingstar i kallblodsrasen är harmoniserade för Sverige och Norge. För varmlöden bearbetas bestämmelserna årligen i ett avelsråd där

uppfödare, veterinärer och agronomer ingår. Experter från SLU adjungeras vid behov.

Vissa rasföreningar, som Avelsföreningen för Svenska Varmblodiga Hästen (ASVH), uppger dock att det är mycket viktigt att det finns tydliga bestämmelser från myndighetshåll för att säkra djurskyddet genom att förhindra att djur som nedärver eller kan nedärva ärftliga defekter och sjukdomar används i aveln. Lämnas detta enbart åt avelsorganisationerna finns det risk att det svenska djurskyddet urholkas. ASVH har framfört till utredaren att det även är viktigt att bestämmelserna förhindrar spridning av recessiva anlag med genetiska defekter i populationen.

8.3 Lagstiftning rörande avel, tidigare utredningar och EU-rätt

8.3.1 Gällande lagstiftning

Utgångspunkten i den svenska djurskyddslagstiftningen är att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Detta anges i 2 § djurskyddslagen. Djur ska även 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, vilket framgår av 4 § djurskyddslagen. För att se till att så görs finns mer detaljerade bestämmelser i förordning och föreskrifter och en del av dessa är till för att tillförsäkra att aveln uppnår djurskyddslagens mål.

Regeringen eller Jordbruksverket får föreskriva om bestämmelser gällande avel, vilket framgår av 12 § djurskyddslagen och 29 § djurskyddsförordningen. Av 29 § djurskyddsförordningen framgår också att avel som kan medföra lidande för djuren är förbjuden.

Avelsföreskrifter

Avel på sällskapsdjur regleras i *Föreskrifter om ändring i Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (DFS 2004:16) om villkor för hållande, uppfödning och försäljning m.m. av djur avsedda för sällskap och hobby (omtryck 2005:8)*. I 4 kap. 3 § anges att:

3 § De djur som nedärver missbildningar, eller andra egenskaper som medför lidande för avkomman eller negativt påverkar avkommans naturliga funktioner, får inte användas i avel.

Aveln på hund och katt regleras i *Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om hållande av hund och katt (SJVFS 2008:5)*. I denna anges i 1 kap. 24–25 §§:

24 § Djur får inte användas i avel om

1. de har sjukdomar eller funktionshinder som kan nedärvas,
2. de är eller med stor sannolikhet är bärare av recessivt anlag i dubbel uppsättning för sjukdom,
3. de är eller med stor sannolikhet är bärare av enkelt recessivt anlag för sjukdom såvida inte parning sker med individ som är konstaterat fri från motsvarande anlag,
4. parningskombinationen utifrån tillgänglig information ökar risken för sjukdom eller funktionshinder hos avkomman,
5. de uppvisar beteendestörningar i form av överdriven rädsreaktion eller aggressivt beteende i oprovocerade eller för djuret vardagliga situationer, eller
6. de saknar förmåga att föröka sig på ett naturligt sätt.

25 § En tik eller en honkatt som har förlösts två gånger med kejsarsnitt får fortsättningsvis inte användas i avel.

I 2 kap. samma författning anges också att:

16 § En tik får inte paras förrän tidigast i andra löpet, dock inte tidigare än vid 18 månaders ålder. Om en tik får två valpkullar inom 12 månader ska tiken ges minst 12 månaders vila före nästa valpning.

17 § Tvångsparning av tikan får inte förekomma. Med tvångsparning menas att tvinga tiken till parning genom att hålla fast tiken trots att tiken uttrycker obehag eller försöker komma undan.

Avel av häst och lantbruksdjur regleras i *Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2004:22) om avelsarbete (ändrad genom SJVFS 2009:28)*. Av 3 och 4 §§ framgår att:

3 § Nötkreatur, svin, hästar, får och getter, som visat sig nedärva letalanlag, defekter eller andra egenskaper som medför lidande för avkomman eller negativt påverkar avkommans naturliga beteende eller som med stor sannolikhet nedärver sådana anlag, defekter eller egenskaper, får inte användas för reproduktion. En förteckning över sådana letalanlag, defekter och ärftliga egenskaper finns i bilagan till dessa föreskrifter. Förbudet gäller dock även andra ärftliga egenskaper än de i bilagan upptagna om de medför lidande eller onaturligt beteende hos avkomman.

Nötkreatur, hästar, svin, får och getter får inte heller användas för reproduktion om det visat sig att djuret med stor sannolikhet nedärver disposition för hög frekvens konstaterade sjukdomsfall, förlossningssvårigheter eller dödlighet hos avkomman i samband med födsel.

Första och andra stycket gäller inte om reproduktion sker mellan två individer som med stor sannolikhet har anlagsuppsättningar vilka oavsett tänkbara kombinationer inte ger upphov till förlossningssvårigheter, dödlighet, defekter eller andra egenskaper som medför lidande för avkomman eller negativt påverkar avkommans naturliga beteende.

Där tredje stycket tillämpas och den ena parten i en parning är bärare eller med stor sannolikhet är bärare av ett recessivt anlag enligt första stycket ska den andra parten i parningen vara testad negativ som bärare för samma anlag om ett sådant test finns. I annat fall ska den andra parten i parningen ha konstaterats med stor sannolikhet vara fri från samma anlag genom exempelvis härstamningsanalys. (SJVFS 2009:19).

4 § Uppgifter från semin- och kontrollregister samt diagnos- och behandlingsuppgifter från djurkliniker och veterinära fältdata ska göras tillgängliga för avelsvärdering av ovan nämnda egenskaper för av Jordbruksverket godkänd avelsorganisation. Uppgifterna får vara avidentifierade.

Avelsarbete och distribution av avelsmaterial ska utföras så att rasens genomsnitt för de egenskaper som anges i 3 § första och andra styckena inte genetiskt försämras.

En tjur, galt, bagge, bock eller hingst som används för betäckning eller spermasamling ska ha normalt utvecklade könsorgan samt sådana kropps- och fortplantningsfunktioner som är normala för arten och främjar ett naturligt beteende.

I bilaga 5 finns ett antal sjukdomar och defekter med ärftlig bakgrund listade för nötkreatur, gris, får och häst.

8.3.2 EU-rättsliga aspekter gällande avel

Särskilda villkor för avel med nötkreatur

I november 1998 fann EG-domstolen att Sverige inte har rätt att ställa särskilda villkor för avel med renrasiga nötkreatur, vilken? kan orsaka lidande. Enligt EU-domstolens avgörande i målet C-162/97 kan Sverige inte förbjuda insemination av sperma från rasen Belgisk blå eftersom det redan finns gemensamma EU-regler rörande denna fråga. Reglerna finns i direktiven 77/504 och 87/328. Det fanns därför inte möjlighet att behålla de tidigare bestämmelserna om krav på förhandstillstånd från Jordbruksverket för artificiell insemination.

EG-domstolens dom går inte att överklaga. Vid ministerrådsmöte i november samma år väckte Sverige frågan om gemenskapsreglerna om avel i tillräcklig utsträckning beaktar djurskyddet.

Våren 1999 ändrade Jordbruksverket sina avelsföreskrifter i enlighet med domstolens uttalande och eftersom inte några synpunkter på dessa inkom från kommissionen eller andra medlemsstater så trädde dessa i kraft den 15 oktober 1999. Ändringen innebär bl.a. att renrasiga nötkreatur som har godkänts för avel efter prövning som utförts enligt gemenskapsbestämmelser i annat land inom EU ska anses vara godkända för avel även i Sverige. Om något sådant godkännande inte finns får de inte användas i avel om de har anlag för genetiska defekter.

Belgisk blå och vit boskap (Belgisk blå)

År 2007 ifrågasattes om Sveriges avelsbestämmelser var förenliga med rådets direktiv 77/504/EEG av den 25 juli 1977 om renrasiga avelsdjur av nötkreatur. Kommissionen meddelade att den har mottagit klagomål där det gjordes gällande att ansökningar om godkännande för avel med djur av rasen Belgisk blå som är födda i Sverige systematiskt avslås. I sin skrivelse angav kommissionen att det i praktiken är omöjligt att föda upp avkommor av rasen Belgisk blå i Sverige efter den första generationen eftersom i princip samtliga djur av Belgisk blå har ärftligt anlag för muskelhypertrofi. Kommissionen angav vidare att de svenska bestämmelserna motverkar import av Belgisk blå.

Sverige svarade kommissionen den 13 juli 2007 och i korthet innehöll svaret information om att några avslag för Belgisk blå inte hade förekommit. Svenska myndigheter godkänner inte djur för avel. I stället är det de godkända avelsorganisationerna som gör detta och någon sådan fanns inte för rasen Belgisk blå i Sverige.

Vidare svarade Sverige att det i direktiv 87/328/EEG föreskrivs i artikel 1 att, utan att det påverkar tillämpningen av regler för djurhälsan, ska medlemsstaterna säkerställa att det inte finns några förbud mot, begränsningar av eller hinder mot att renrasiga hondjur av nötkreatur godkänns för avel, att renrasiga tjurar godkänns för naturlig betäckning och att ägg och embryon från renrasiga hondjur används. De svenska bestämmelserna är sådana djurhälsobestämmelser som avses i artikel 1 i direktiv 87/328/EEG. I de svenska djurskyddsföreskrifterna anges dock att avelsdjur av nöt-

kreatur som har godkänts för avel efter prövning som utförts enligt gemenskapsbestämmelser i ett annat land inom EU, ska anses som godkända för detta ändamål också i Sverige.

Sverige angav också att både i Fördraget om Europeiska unionen och i protokollet om djurskydd och djurens välfärd som antogs samtidigt som Amsterdamfördraget och som har fogats till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen anges att den inre marknaden och forskning fullt ut ska ta hänsyn till djurens behov av välbefinnande/välfärd.

I det direktiv som har till avsikt att skydda animalieproduktionens djur (rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur) anges också att medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser så att ägare eller uppfödaren vidtar alla rimliga åtgärder för att garantera djurens välbefinnande, se till att dessa djur inte utsätts för någon onödig smärta, onödigt lidande eller onödig skada. I bilagan föreskrivs också gällande avel att det är förbjudet med naturliga eller konstgjorda avelsförfaranden som orsakar eller kan orsaka lidande eller skada för något av de berörda djuren. Det föreskrivs också att inte något djur får hållas för animalieproduktion om det inte på grundval av djurets geno- eller fenotyp finns skäl att förvänta sig att djuret kan hållas utan men för dess hälsa eller välbefinnande.

Enligt artikel 10.2 i detta direktiv får också medlemsstaterna bibehålla inom sina territorier eller tillämpa strängare bestämmelser än de som anges i direktivet. Medlemsstaterna ska dock underrätta kommissionen om sådana åtgärder. Sådana åtgärder måste vara förenliga med fördragets allmänna bestämmelser, dvs. de får inte vara diskriminerande, de måste vara nödvändiga för att uppnå det eftersträvade målet och de måste vara proportionerliga. Enligt Sveriges ståndpunkt är de svenska avelsbestämmelserna sådana eftersom de tillämpas på alla djurhållare och inte gör någon skillnad på vare sig djurens eller djurhållarnas ursprung. Inte heller försvårar de tillträde till marknaden för djurhållare från andra medlemsstater jämfört med inhemska djurhållare eller påverkar djur uppfödda i andra medlemsstater i större utsträckning än inhemska djur.

Efter ytterligare skriftväxling och ett möte mellan kommissionen, Jordbruksdepartementet och Jordbruksverket har kommissionen valt att inte gå vidare med frågan.

Hästavel

Hingstbesiktningstvång och avelsvärdering

År 1914 infördes hingstbesiktningstvång för avelshingstar som användes till andra ston än hingstägarnas egna. Hästen var vid denna tidpunkt nödvändig för såväl jordbruk som skogsbruk och för armén. Det var därför naturligt att staten hade ett stort intresse av att hästaveln resulterade i dugliga hästar. År 1985 upphävdes lagen om hingstbesiktningstvång men ett avelsvärderingskrav för hingstar behölls även om ansvaret för avelsvärderingen flyttades från staten till hästorganisationerna. Den 1 december 2005 upphävdes det statliga kravet på avelsvärdering av hingstar genom en ändring i Jordbruksverkets föreskrifter gällande hästavel (SJVFS 2005:71). Orsaken till detta var en dom i EG-domstolen (mål C-206/05) där EU-kommissionen väckt talan och ansåg att kravet på avelsvärdering i Sverige utgjorde en begränsning av handeln med hästdjur inom gemenskapen. EU-kommissionen ansåg bl.a. att det svenska kravet på att en hingst ska vara avelsvärderad i Sverige inte var motiverat enligt artikel 30 EG med hänsyn tagen till intresset att skydda djurs hälsa och liv och det var dessutom diskriminerade.

Avel med recessiva anlag för sjukdom

Den 6 juli 2007 meddelade kommissionen att de hade mottagit klagomål rörande de krav som ställs i Sverige för att hästar som bär anlaget OLWS, särskilt rasen American Paint Horse, ska få användas i avel. Enligt dessa klagomål underkastades alla hästar av rasen American Paint Horse regelmässigt ett gentest för att bli godkända för avel i Sverige även om de redan skulle vara godkända för avel i andra medlemsstater. Kommissionen hänvisade till domen i mål C-206/05 och angav också att ett obligatoriskt gentest stred mot rådets direktiv 90/427/EEG av den 26 juni 1990 om avelsmässiga och genealogiska villkor för handeln med hästdjur inom gemenskapen. Kommissionen frågade också om Sverige förbjöd införsel av alla hästar som är bärare av OLWS-anlaget och sperma från sådana hingstar.

Sammanfattningsvis svarade Sverige kommissionen att det inte är så att alla individer av American Paint Horse behöver testas före reproduktion i Sverige. Exempelvis behövs det inte när båda föräldrarna har visat sig vara fria från anlaget eller vid korsning mellan en

häst av annan ras och en American Paint Horse som är fri från anlaget. Sverige påpekade också att den dom som EG-domstolen meddelade i mål C-206/95 endast rörde kravet på obligatorisk avelsvärdering. De nu ifrågasatta bestämmelsernas enda syfte är att hindra sådan avel som medför lidande för djur och någon prövning av om dessa bestämmelser är förenliga med EG-lagstiftningen gjordes inte i målet. Vidare behandlar direktiv 90/427/EEG inte djurskyddsaspekter och det ger därmed inte några garantier för att avel även om den har utförts i enlighet med direktivets bestämmelser, inte orsakar eller kan orsaka lidande eller skada för något av de berörda djuren. Direktivets bestämmelser om avelsmässiga villkor är närmast att hänföra till regleringar om rasbevarande åtgärder och inte till bestämmelser om reproduktion ur ett djurskyddsperspektiv. Sverige måste därför anses vara oförhindrat att ha nationella bestämmelser som syftar till att säkerställa djurskyddet vid avel med hästar.

De flesta hästar hålls inte för animalieproduktion och omfattas därmed inte av rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur. Det står därmed Sverige fritt att reglera denna fråga så länge som reglerna inte strider mot fördraget. Ett förbud mot reproduktion av vissa djur kan dock anses utgöra en kvantitativ importrestriktion som avses i artikel 28 EG. I detta fall är dock syftet med avelsförbudet att säkerställa skyddet för de berörda djuren och djurskyddet utgör ett berättigat skäl som kan rättfärdiga ett hinder för handeln med djur i gemenskapen. Enligt artikel 30 EG utgör skydd för djurs hälsa och liv en grund för undantag från förbudet mot kvantitativa importrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan. Djurskyddet utgör därmed en erkänd och eftersträvad målsättning i gemenskapsrätten.

För att nationella djurskyddsbestämmelser ska falla in under tillämpningsområdet för artikel 30 EG, måste dock vissa förutsättningar vara uppfyllda. Bestämmelserna måste vara tillämpbara på alla potentiella köpare, oavsett nationalitet och de får inte göra någon åtskillnad på djurens ursprung. Vidare måste bestämmelserna enligt allmänna gemenskapsrättsliga principer stå i proportion till djurskyddssyftet och det får inte finnas tillgång till alternativa åtgärder som ger samma effektiva djurskydd men som har en mindre inskränkande verkan på handeln inom unionen.

De diskuterade avelsbestämmelserna syftar till att förhindra onödigt lidande hos djur i samband med avel. De tillämpas på alla djurhållare och gör inte någon skillnad på vare sig djurens eller

djurhållarnas ursprung. De försvårar inte faktiskt tillträde till marknaden för djurhållare från andra medlemsstater jämfört med inhemska djurhållare. Bestämmelsen påverkar inte heller i större utsträckning djur uppfödda i andra medlemsstater än inhemska djur.

Gemenskapsrätten godtar att medlemsstaterna har olika nivåer på vad som anses vara skyddsvärt från djurskyddssynpunkt. Det är inte acceptabelt ur ett djurskyddsperspektiv att det föds individer med en ärftlig sjukdom som kommer att leda till att de dör under mycket svåra plågor inom några dagar. Sverige svarade också att en översyn av bestämmelserna kommer att göras så att nationella djurskyddsbestämmelser inte har en mer inskränkande verkan på handeln än vad som är nödvändigt för att tillgodose djurskyddet. En översyn gjordes därefter och Jordbruksverket presenterade ett förslag på förändring av sina föreskrifter. Av den nya lydelsen följer att nötkreatur, svin, hästar, får och getter som har visat sig ha nedärva letalanlag, defekter eller andra egenskaper som medför lidande för avkomman eller negativt påverkar avkommans naturliga beteende eller med stor sannolikhet nedärver sådana anlag, defekter eller egenskaper inte får användas för reproduktion. Förbudet mot reproduktion gäller dock inte om reproduktionen äger rum mellan individer som med stor sannolikhet har anlagsuppsättningar, vilka oavsett tänkbara kombinationer inte ger upphov till dödlighet, defekter eller andra egenskaper som medför lidande för avkomman eller negativt påverkar avkommans naturliga beteende.

Förändringen innebar alltså att man nu får använda djur i avel även om de bär på recessiva sjukdomsanlag (dvs. där det krävs att båda föräldrarna har anlaget för att avkomman ska bli sjuk) förutsatt att de inte korsas med djur som bär på samma sjukdomsanlag. Tidigare hade detta inte varit tillåtet eftersom recessiva sjukdomsanlag förs vidare till avkomman och framtida generationer även om individen inte själv lider av det. Något generellt förbud mot att avla på vissa djurraser finns inte i Sverige.

Nämnas kan att Sverige har arbetat med att försöka få till stånd ett EU-gemensamt regelverk för avelsfrågor. I de flesta andra medlemsländer är avelsfrågor inte föremål för lagstiftning och intresset för ett gemensamt regelverk har hittills varit lågt.

8.3.3 Djurskydd vid hästavel SOU 2006:13

Frågan om hur djurskyddet bör beaktas vid hästavel utreddes i betänkandet *Djurskydd vid hästavel* (SOU 2006:13). En del av utredningsarbetet var att undersöka och analysera effekterna på djurskyddet och djurhälsan av det avelssystem som tidigare har gällt i Sverige.

Utredningen konstaterade att sammantaget utgjorde gällande regler en bra grund för att upprätthålla en god djurhälsa hos hästar även efter borttagandet av den tidigare obligatoriska avelsvärderingen av hingstar.

Däremot ansåg utredningen att kunskapen om ärftliga defekter var dålig och föreslog därför ökad forskning på området. Utredningen ansåg att forskning som syftar till att kartlägga hästens genom borde prioriteras och vara viktig för den framtida hästforskningen. Enligt utredningen borde en vetenskaplig utredning göras för att fastställa de ärftliga missbildningar och defekter som utgör ett hot mot hästars liv och hälsa. Utredningen föreslog också att det kunde finnas anledning att särskilt se på missbildningar eller anlag kopplade till vissa hästraser. Vidare föreslog utredningen att det skulle införas en rapporteringsplikt för veterinärer i de fall som en veterinär kan konstatera en sådan ärftlig missbildning/defekt som anges i myndigheternas föreskrifter. Detta skulle rapporteras till Djursjukdataregistret och utifrån detta skulle sedan statistik kunna sammanställas årligen.

8.4 Utredarens överväganden och förslag

I gällande djurskyddslags portalparagraf anges att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Att orsaka djur lidande för att skapa ett specifikt utseende anser utredaren tydligt stå i strid med denna paragraf. Som utredaren ser det kan man inte ur ett etiskt perspektiv rättfärdiga att ett djur lider enbart på grund av att vissa människor anser att ett visst utseende är önskvärt. Samhällsnyttan är inte tillräckligt stor för att motivera ett sådant lidande och enligt utredarens mening brister djurägarna i dessa fall i sitt ansvar för djurens välbefinnande.

Djurskyddslagstiftningen på avelsområdet är enligt utredarens mening tydlig. Av denna framgår att avel som medför lidande är förbjuden. Det finns även uttryckligen angivet i lagen att sjukdom,

skada eller annan ohälsa måste åtgärdas, dvs. ett lidande hos ett djur får inte pågå obehandlat. Detta gäller oavsett anledning till att djuret är sjukt eller skadat, dvs. även om det är en effekt av avel och en medfödd åkomma. Om sjukdomen eller skadan inte kan åtgärdas och den medför ett inte obetydligt lidande måste djuret avlivas.

Trots tydligheten i lagstiftningen finns uppenbara djurskyddsproblem knutna till avel och utredaren anser därför att åtgärder måste sättas in. Utredarens förslag på åtgärder redogörs för i avsnitten nedan.

Förbud mot avel som medför lidande flyttas till djurskyddslagen

Utredaren föreslår att bestämmelsen gällande förbud mot att bedriva avel som medför lidande ska flyttas från djurskyddsförordningen till en egen paragraf i djurskyddslagen. Utredaren föreslår även att några tillägg görs till paragrafen. I paragrafen ska anges att djur ska avlas på ett sådant sätt att de naturligt kan föda fram sina ungar. Det ska också anges att avel ska ha en sådan inriktning att den ger avkomman normala kroppsfunktioner såsom att kunna andas och röra sig obehindrat och kunna använda sina sinnen utan att det medför lidande.

Utredaren föreslår även att paragrafen ska straffsanktioneras. Genom detta tydliggörs vikten av bestämmelsen och för kontrollmyndigheterna ökar möjligheten att ingripa när bestämmelsen inte följs. Att paragrafen straffsanktioneras innebär dock inte någon skillnad i sak eftersom Jordbruksverkets avelsföreskrifter i dag är straffsanktionerade enligt 36 § punkten 2 djurskyddslagen.

Utredaren anser vidare att lagens paragraf måste specificeras och understödjas av bestämmelser i myndighetens djurskyddsföreskrifter. Jordbruksverket har i dag ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter gällande avel och detta bemyndigande föreslås finnas kvar. Föreskrifterna på området måste dock enligt utredaren bli ännu tydligare för att kontrollmyndigheterna ska ingripa i dessa ärenden. I dag sker få ingripanden gällande avel som medför lidande och utredaren anser att det måste var tydligt att juridiska åtgärder kan vidtas mot uppfödare som medvetet avlar på t.ex. exteriör som riskerar att utsätta djur för lidande. Utredaren föreslår att det i regelverket specificeras vilka sjukdomar, defekter eller egenskaper som det ska vara förbjudet att avla på. I dag finns en lista på defekter för lantbruksdjur i avelsföreskrifterna (DFS

2004:22) men en motsvarande lista borde även finnas för sällskapsdjur för att tydliggöra vilka egenskaper och riktningar inom aveln som inte är önskvärda. Utredaren anser att Jordbruksverket ska utarbeta sådana föreskrifter utifrån vetenskaplig forskning och beprövad erfarenhet. Arbetet ska ske i samråd med berörda myndigheter, bransch- och intresseorganisationer.

Vidare måste kontrollmyndigheterna öka sin kompetens beträffande de djurskyddsproblem som förekommer vid avel inom olika raser och djurslag. Utredaren bedömer att för att kunna bedriva en ändamålsenlig och likartad kontroll av avelsverksamhet i hela landet krävs en ökad kunskap på detta område. Utredaren föreslår därför att kurser anordnas för att stärka kontrollpersonalens kompetens gällande avel.

Utredaren anser också att de djurskyddsproblem som förekommer vid avel inom olika raser och djurslag ska vägas in i kontrollmyndigheternas riskbedömning. Raser där det finns stor risk för djurlidande bör ha en högre kontrollfrekvens än raser med liten risk för djurlidande.

Rapportering av defekter och framtagande av statistik

Utredaren föreslår också att veterinärer ska ha skyldighet att rapportera in olika ingrepp till Jordbruksverket som har samband med avelsdefekter gällande sällskapsdjur (inklusive hund och katt) samt häst. Detta bör gälla såväl förlossningssvårigheter som medicinska defekter, exempelvis benproblem, andningsproblem eller andra liknande defekter. Jordbruksverket ska tillhandahålla detta till länsstyrelserna som ska använda det till riskvärdering i sin kontrollverksamhet inom avelsområdet. Länsstyrelserna har både uppfödare och avelsföreningar som kontrollobjekt. Det är även lämpligt att olika djurarters rasföreningar får del av detta så att de kan agera utifrån denna information. Jordbruksverket ska också ta fram offentlig statistik på dessa defekter så att det blir lättillgängligt för allmänheten. Verket ska också ges bemyndigande att föreskriva vilka defekter som ska rapporteras.

Djurslagsspecifika åtgärder

Åtgärder gällande hund

Enligt vissa forskare har samhället och delar av veterinärkåren blivit så avtrubbade inför t.ex. vissa av djurskyddsproblemen inom hundaveln att anatomiskt deformerade hundar inte längre ses som onormala (Arman 2007). Utredaren kan konstatera att det t.ex. avlas regelbundet på hundar vars huvuden är för stora för att valparna ska kunna födas naturligt och vars ansikten är så platta att de inte kan andas normalt. Utredaren anser att detta är oacceptabelt och att de individuella hundarnas lidande är ett stort etiskt problem.

I Sverige är de flesta hundar renrasiga och registrerade i hundregistret. Detta har bidragit till att det i princip inte finns några problem med herrelösa hundar till skillnad från katter. Den stora andelen registrerade hundar ger också en god möjlighet att kunna påverka aveln i en gynnsam riktning. Inom hundaveln har också förbättringar påbörjats och från Kennelklubbens sida angriper man problemet bl.a. genom att utbilda exteriördomare och ha rasspecifika domaranvisningar. En svårighet är dock att avelsproblemet sträcker sig över landets gränser och SKK enbart ansvarar för standarden för svenska raser. Den internationella hundorganisationen Fédération Cynologique Internationale (FCI) har regeln att varje hemland ansvarar för hur rasstandarderna skrivs och FCI fastställer sedan denna standard. Många svenska hundar tävlar även utomlands och erhåller de utmärkelser där blir de attraktiva som avelsdjur även i Sverige. SKK bedriver ett internationellt samarbete för att påverka hur rasstandarderna ska utformas så att inte en extrem avel premieras i utställningssammanhang, men alla länder prioriterar inte denna fråga lika högt som Sverige.

Vissa instanser har föreslagit att ett totalförbud borde införas för de raser där de rasspecifika standarderna anses strida mot djurskyddslagens portalparagrafer. Utredaren anser dock att det är svårt att motivera ett totalförbud mot vissa raser eftersom det finns stor variation i t.ex. exteriör inom raserna. I stället bör hårdare kompetenskrav ställas på domare vid hundtävlingar, rasklubbar och hunduppfödare. Domare vid utställningar ska enligt utredarens mening, ha kompetens gällande djurs fysiologi och vilka djurskyddsmässiga risker som olika exteriöra överdrifter utgör. Domarnas beslut är avgörande för vilka djur som det avlas på och

deras beslut kan alltså få mycket stora djurskyddskonsekvenser. Utredaren anser därför att rasklubbar och Kennelklubben ska se till att endast domare med rätt kompetens får döma vid tävlingar. Domarnas beslut bör också kontinuerligt utvärderas utifrån vilka konsekvenser som de får för hundarnas välfärd.

Utredaren anser även att utifrån den lagförändring som har gjorts bör rasklubbar och Kennelklubben använda avelsindex i sitt arbete och låta egenskaper som möjliggör för hunden att utöva normala beteenden, röra sig, andas normalt osv. prioriteras. En maximalt tillåten inavelsprocent och maximalt antal avkommor för enstaka avelsdjur borde också införas.

Utredaren finner också att högre krav bör ställas på hunduppfödarna. En ansvarsfull hunduppfödning kräver insikt både i genetik och i hur djuret fungerar fysiologiskt och mentalt. Utbildningskrav på uppfödarna är en väg att gå. I dag finns frivillig utbildning i SKK:s regi. Utredaren anser dock att utbildning för hunduppfödare bör vara obligatorisk. Vad utbildningen exakt bör innehålla bör uppdras åt Jordbruksverket att undersöka och föreskriva om.

Utredaren anser även att hundköparnas kompetens måste höjas. Många oerfarna hundköpare förlitar sig i dag på uppfödaren och har inte kunskap nog att ifrågasätta eller känna till konsekvenserna av t.ex. en viss ras utseende. Som utredaren ser det är detta både ett djurskyddsproblem och ett konsumentproblem. Köparen förväntar sig inte att djuret ska bära på defekter som leder till djurlidande, höga veterinärkostnader och i vissa fall en alltför tidig död hos djuret. I en studie gjord av SLU tillfrågades djurvårdare om hur djurägarna såg på de defekter och sjukdomar som hundarna har fått som konsekvens av aveln. Djurägare svarade då att dessa defekter var "helt normala" eftersom det var den bild som uppfödarna hade gett dem. Enligt denna studie verkade hundägarna tro att det är "helt normalt" att hunden t.ex. svimmar vid upphetsning, varmt klimat eller ansträngning. Djurägare uttryckte även att de ansåg att det var "gulligt" att hunden snarkade och var inte medveten om att hunden hade svårigheter att andas (Persson & Sundström 2010).

Utredaren anser att informationsinsatser måste sättas in för att djurägarna dels ska ha kunskap nog att välja friskare djur, dels minska djurägarnas utsatthet gentemot uppfödarna. På grund av de emotionella band som en djurägare snabbt etablerar till sina djur är de också särskilt utsatta om djuret sedan visar sig vara defekt. Vid köp av många andra varor är problematiken kring att byta ut en defekt vara relativt okomplicerad men när det handlar om ett djur

så går dessa inte lika lätt att ersätta. Risken är då stor att vissa djurägare inte bara tvingas lägga mycket pengar på veterinärvård utan också vill hålla djur vid liv trots att djuret egentligen borde avlivas av djurskyddsskäl.

Utredaren skulle därför vilja se ett bättre skydd för dem som köper t.ex. en hund och samtidigt ställa krav på att köparna vet vad de ger sig in i. Därför vill utredaren införa informationskrav som motsvarar det som finns för zoohandlare, som innehåller information om djuret och skötselråd samt gällande lagstiftning. Kravet ska gälla för alla som säljer hund, katt, övriga sällskapsdjur samt hästar. Informationen ska dessutom kompletteras med avelsinformation som, när det gäller hund, tas fram ur SKK:s rasset specifika avelsstrategier och särskilda rasset specifika domaranvisningar. I dessa framgår t.ex. om det finns en ökad risk för sjukdom eller skada på grund av den specifika hundrasens exteriör och de uppsatta avelsmålen. Jordbruksverket bör i föreskrifter reglera närmare vad som informationskravet ska innehålla.

Åtgärder gällande katt

När det gäller katter uppfattar utredaren att avelsproblemen är något mindre omfattande. Det finns dock en negativ trend som hotar att leda till liknande avelsproblem som hos hund och vissa åtgärder bör därför vidtas. Utredaren anser därför att SVERAK bör genomföra en liknande kartläggning av riskraser som SKK har utfört. Särskild utbildning för domare och särskilda domaranvisningar bör även finnas för katt. Även här anser utredaren att kompetenskrav kan ställas på dem som dömer vid utställningar gällande djurs fysiologi och vilka djurskyddsmässiga risker som olika exteriöra överdrifter har.

Utredaren skulle också vilja se ett bättre skydd för dem som köper en katt och samtidigt ställa krav på att de vet vad de ger sig in i. Därför vill utredaren införa informationskrav som motsvarar det som finns för zoohandlare, som innehåller information om djuret och skötselråd samt gällande lagstiftning, för alla som säljer katter. Detta ska dessutom kompletteras med information från SVERAK där det framgår om det finns en ökad risk för sjukdom eller skada på grund av den specifika katttrasens exteriör och de uppsatta avelsmålen. Jordbruksverket bör i föreskrifter reglera närmare vad som informationskravet ska innehålla.

Åtgärder gällande övriga sällskapsdjur

När det gäller övriga sällskapsdjur uppfattar utredaren att avelsproblemen är mindre omfattande men att det finns enstaka avarter. Utredaren anser att de krav som finns i Jordbruksverkets sällskapsdjursföreskrifter är tydliga men att kontrollen av efterlevnaden oftast är knapp.

Som utredaren ser det måste här de olika ras- eller artklubbarna göra en insats och ta avelsproblematiken på allvar. Om inte avarterna inom t.ex. viss sällskapsdjursfiskuppfödning försvinner kan obligatoriska kunskapskrav behöva införas även här. I dagsläget vill dock utredaren se ett bättre skydd för dem som köper ett sällskapsdjur och att det samtidigt ställs krav på att köparna vet vad de ger sig in i. I dag finns informationskrav för dem som köper djur i zoobutiker och detta anser utredaren ska gälla vid all försäljning eller allt överlåtande av sällskapsdjur. I denna information ska också framgå om djuret har en ökad risk för sjukdom eller skada på grund av den specifika rasen eller artens exteriör och de uppsatta avelsmålen. Informationen ska tas fram av de olika ras och artklubbarna och Jordbruksverket bör få förskriva om vad som informationskravet ska innehålla.

Åtgärder gällande häst

När det gäller häst bedömer utredaren att lagstiftningen inte är harmoniserad (dvs. samma lagstiftning ska gälla inom hela EU) på djurskyddsområdet. Grunden för detta är att de flesta hästar inte hålls för animalieproduktion och animalieproduktionsdirektivet därför inte är tillämpligt. De nationella reglerna behöver därför endast uppfylla de allmänna EU-bestämmelserna om fri rörlighet. På detta område har den svenska lagstiftningen ändrats för att så långt som möjligt skydda djuren mot lidande samtidigt som den ska ligga inom ramen för den övergripande EU-lagstiftningen. I Jordbruksverkets avelsföreskrifter (DFS 2004:22) tillåts därför avel på individer som man vet bär på anlag som kan innebära ärftliga defekter för avkomman. Detta är tillåtet så länge den specifika avkomman som blir resultatet av parningen inte får defekten utan endast blir anlagsbärare. På grund av EU-lagstiftningen kan man alltså inte hindra att anlag för defekter och sjukdomar sprids genom avel. Däremot kan individuella rasföreningar motverka

denna avel på olika sätt genom egna regler. Utredaren anser att så bör göras eftersom det ligger i rasklubbarnas intresse att frekvensen av dessa sjukdomsanlag inte ökar i hästpopulationen.

I dag saknas uppgifter om hur utbredda dessa sjukdomar och defekter är hos svenska hästar av olika raser. Enligt utredaren bör detta undersökas t.ex. som forskningsprojekt vid SLU. I dag bedrivs det på SLU genetisk forskning och ett stort antal hästar härstamningsanalyseras, vilket ger möjligheter till ytterligare analyser rörande sjukdomar och defekter.

Utredaren anser även att den bilaga som finns i Jordbruksverkets avelsföreskrifter och som anger vilka anlag för defekter och sjukdomar som är förbjudna bör uppdateras.

Vidare anser utredaren att informationsinsatser bör sättas in även på hästsidan för att stärka djurägarnas kompetens. Kunskapen om hästar och hästhållning varierar och för att nya hästägare ska ha kunskap nog för att välja friskare djur och minska deras utsatthet gentemot uppfödarna eller säljarna bör de ha ett större kunnande. Utredaren vill se ett bättre skydd för dem som köper t.ex. en häst och att det samtidigt ställs krav på att köparna vet vad de ger sig in i. Därför anser utredaren att det bör införas informationskrav även för den som säljer hästar. Detta bör innehålla information om djuret och skötselråd gällande lagstiftning osv. Informationen bör också kompletteras med avelsinformation som när det gäller häst bör tas fram av avelsföreningarna. I detta bör det framgå om det finns en ökad risk för sjukdom eller skada på grund av den specifika hästrasens exteriör och de uppsatta avelsmålen. Jordbruksverket bör i föreskrifter reglera närmare vad som informationskravet ska innehålla.

Åtgärder gällande mjölkkor

EFSA har pekat på vikten av att använda välfärds-kriterier i avels-selektionen inom mjölkproduktionen. Enligt EFSA bör detta resultera i lägre frekvens av hälta, mindre mastit, reproduktiva sjukdomar och metabolismsjukdomar. I Sverige har sådana kriterier inkluderats och det pågår ett kontinuerligt avelsarbete där även kriterier som är viktiga för kors välfärd finns med. Utredaren anser att det är viktigt att detta fortsätter och att välfärden för kor följs och utvärderas kontinuerligt.

Utredaren anser inte att avelsproblemen på mjölkkosidan är så stora att särskilda åtgärder behöver sättas in men anser att myndigheterna med jämna mellanrum bör utvärdera avelsmålen och de konsekvenser som de får. Utredaren anser också att det bör utvärderas vilken roll som avel spelar gällande de nyckeltal för djurväl-färden som har en svagt negativ trend.

Åtgärder gällande gris

För gris anser utredaren att branschen måste ansvara för att minskad förekomst av bogsår och smågrisdödlig het prioriteras i avelsurvalet. Smågrisdödlig heten är bl.a. kopplad till antalet födda smågrisar per kull, antalet funktionsdugliga spenar, suggans modersegenskaper och smågrisarnas födelsevikt och tillväxtförmåga. Utredaren anser också att det behövs mer forskning på dessa områden. Utredaren anser att branschen och Jordbruksverket ska utreda om sådan forskning kan vara en framkomlig väg i denna fråga. I dag registreras förekomsten av missbildade smågrisar i avels- och hybridbesättningar men det har påpekats till utredaren att denna information kan användas effektivare i avelsurvalet än vad som görs i dag.

När det gäller den ekologiska grisuppfödningens problem anser utredaren att det är av stor vikt att dessa löses. Forskning på detta område pågår dock och utredaren anser att bransch och myndigheter bör följa utvecklingen på detta område.

Åtgärder gällande slaktkyckling, värphöns och kalkon

Utredaren kan konstatera att det finns tydliga avelsproblem för slaktkyckling, värphöns och kalkon. Gällande slaktkyckling uppger EFSA (2010 a) att det är "allmänt accepterat att det mesta av välfärdsproblem är orsakade av genetiska faktorer". Enligt EFSA är det bl.a. ärftliga faktorer bakom ett antal problem hos slaktkycklingar, t.ex. benproblem, hudinflammationer, buk-vattusot och "plötslig död"-syndrom. Förekomsten av dessa problem anses dock ha minskat under de senaste 10 åren eftersom hälsoaspekter har vägts in i selektionsprocessen men EFSA framför i sin rapport att förekomsten bör övervakas och ges stor vikt i avelsselektionen. EFSA påtalar att detta är ett område som slaktkycklingsproduktionen måste fokusera på under de närmaste 10 åren och ha en strategi

så att andelen slaktkycklingar med framför allt benproblem minimeras. Detta ska göras även om det skulle krävas att slaktkycklingarnas tillväxthastighet saktas ner jämfört med i dag. EFSA påtalar också att djurens förmåga att röra sig bör kontrolleras på gårdarna på ett standardiserat sätt och att slaktkycklingar som har svårt att gå, eller inte kan gå, ska avlivas. Det senare görs i Sverige redan i dag.

Utredaren delar EFSA:s syn. Som påtalats av näringen så bedrivs dock denna avel inte i Sverige utan djurmaterialet köps in från internationella avelsföretag. Till utredaren har näringen framfört att dessa är svåra att påverka. Utredaren anser dock att framsteg inom aveln på slaktkycklingar måste ske så att t.ex. frekvensen av benproblem blir lägre. Svensk slaktkyckling har ett mycket gott smittskyddsläge men utredaren anser att den frekvens av benfel som man fann i studien 2007 är för hög. Utredaren anser att en ny studie av benfel liknande den som gjordes 2007 bör göras på slaktkyckling. Dessutom bör förekomsten av övriga ärftliga defekter hos djuren studeras. Jordbruksverket bör därefter utvärdera om t.ex. frekvensen av benproblem blivit lägre.

Utredaren är också oroad över de beteendestörningar som finns hos föräldradjuren till de slaktkycklingar, värphöns och kalkoner som produceras. Utredaren delar EFSA:s syn (2010 b) gällande att om det krävs att mer långsamväxande djur används eller att avel genomförs som gör att hönorna tolerera varandra bättre, så måste det göras. Mer långsamväxande djur behöver också användas i den ekologiska produktionen. Att detta är möjligt finns det exempel på i t.ex. Frankrike där det avlas på vissa andra kalkonraser som är minde snabbväxande och kan reproducera sig naturligt. Priset för dessa kalkoner är högre men utredaren bedömer att om det finns en marknad för det i Frankrike så skulle det också kunna finnas en marknad för detta i Sverige.

Utredaren anser även att förbättringar måste ske inom värphönsaveln. När det gäller värphönsen är fjäderplockning ett stort djurskyddsproblem med en stark ärftlig komponent. Som utredaren ser det är det viktigt att genom aveln angripa detta problem i stället för att minimera problemet genom t.ex. näbbtrimning. Näbbtrimning är förbjudet i Sverige och utredaren anser att det är viktigt att detta förbud bibehålls eftersom det medför lidande för djuren.

Nötkreatur för köttproduktion

När det gäller nötkreatur för köttproduktion så konstaterar utredaren att den avelsproblem som finns främst består av att genetiskt material från rasen Belgien blå blandas in i andra nötraser. Här har slakteribranschen gjort en branschöverenskommelse om att inte slakta djur av rasen Belgien blå eller deras avkomma. Ett problem är dock att alla korsningsdjur registreras under samma kod i slakterierna. Detta innebär att man inte kan se om korsningsdjur härstammar från Belgisk blå vid leverans till slakt. Utredarens förslag till lösning på detta problem är att Jordbruksverket ändrar koderna för korsningsdjur så att föräldradjurens ras kan utläsas av koden.

8.5 Referenser

- Arman, K. 2007. A new direction for kennel club regulations and breed standards. *Canadian Veterinary Journal*. 48, 953–965.
- Barkema, H.W., Westrik, J.D., van Keulen, K.A.S., Schukken, Y.H. & Brand, A. 1994. The effects of lameness on reproductive performance, milkproduction and culling in Dutch herds. *Preventive Veterinary Medicine*. 20: 149–259
- Berg, C. & Bassler, A. 2001. Benhälsa hos slaktkycklingar av konventionell respektive långsamväxande typ. *Proc. Konferens Ekologiskt Lantbruk, CUL, Ultuna, Uppsala.*, p. 342–343.
- Berg, C., & Sanotra, G.S., 2001a. Kartläggning av förekomsten av benfel hos svenska slaktkycklingar – en pilotsudie. *Svensk Veterinärtidning*, vol 53, 1: 5–13.
- Berg, C. & Sanotra, G.S. 2001b. A survey of leg weakness in Swedish broiler chickens – a pilot study. *Proc. 11th International Conference on Production Diseases in Farm Animals*. Copenhagen, Denmark. Ed: Agger, J.F. & Toft, N., p 182.
- Berg, G. 2010. Beror KRAV- grisars ledanmärkningar på miljöfaktorer? Examensarbete inom veterinärprogrammet, Uppsala 2009. Fakulteten för Veterinärmedicin och husdjursvetenskap. Institutionen för Biomedicin och Veterinär Folkhälsovetenskap. Sveriges Lantbruksuniversitet.
- Berg, C., Gunnarsson, S. & Odén, K. 2003. ”Djurhälso-och djurskyddsaspekter på inhysning av avelskalkoner”, SLU, Skara, Specialarbete 20.
- Bernoco, D. & Bailey, E. 1998. Frequency of the SCID gene among Arabian horses in the USA. *Animal Genetics*. 29, 41–42.
- Bergström, A., Nodtvedt, A., Lagerstedt, A.S., & Egenvall, A. 2006 a. Incidence and breed predilection for dystocia and risk factors for cesarean section in a Swedish population of insured dogs. *Veterinary Surgery* Volume: 35 Issue: 8 Pages: 786–791 Published: Dec 2006.
- Bessei, W. 2006. Welfare of broilers: a review. *Worlds Poultry Science Journal*. 62, 455–466.

- Billström, L. 2007. Bogbladssår hos suggor – är höjden på tuber spina scapulae en riskfaktor för utveckling av bogbladssår (Sow shoulder lesions – is the height of the tuber spina scapulae a risk factor for development of decubital ulcers?). Master's thesis, Sveriges Lantbruksuniversitet. Fakulteten för veterinärmedicin och husdjursvetenskap.
- Boettcher, P.J., Dekkers, J.C., Warnick, L.D. & Wells, S.J. 1998. Genetic analysis of clinical lameness in dairy cattle. *Journal of Dairy Science*. 81: 1148–1156.
- Bonde, M., Rousing, T., Badsberg, J. H. & Sørensen J.T. 2004. Associations between lying-down behaviour problems and body condition, limb disorders and skin lesions of lactating sows housed in farrowing crates in commercial sow herds. *Livestock Production Science*. 87 (2004) 179–187.
- Bowling, A.T., Byrns, G., Spier, S., 1996. Evidence for a single pedigree source of the hyperkalemic periodic paralysis susceptibility gene in quarter horses. *Animal Genetics*. 27, 279–281.
- Braut, L.S. & Pendo, M.C.T. 2011. The frequency of the equine cerebellar abiotrophy mutation in non-Arabian horse breeds. *Equine Veterinary Journal*. 43: no. doi: 10.1111/j.2042-3306.2010.00349.x
- Brianza, S.Z., Delise, M. Maddalena, F.M., D'Amelio, P., & Botti, P. 2006. Cross-sectional geometrical properties of distal radius and ulna in large, medium and toy breed dogs. *Journal of Biomechanics*. 39 302-11.
- Breit, S. & Kunzel, W. 2004. A morphometric investigation on breed-specific features affecting sagittal rotational and lateral bending mobility in the canine cervical spine (c3–c7). *Anatomia, Histologia, Embryologia. Veterinary Medicine Series*. C33: 244-50.
- Breit, S., Kunzel, W. & Oppel, M. The course of the nasolacrimal duct in brachycephalic cats. *Anat. Histol. Embryol*. 2003; 32: 224–27.
- Broom, D.M. 1995. Measuring the effects of management methods, systems, high production efficiency and biotechnology on farm animal welfare. In: Mepham TB, Tucker GA and

- Wiseman J (eds) *Issues in Agricultural Bioethics* pp 319–334. Nottingham University Press: Nottingham, UK.
- Burbridge, H.M. Pfeiffer, D.U. & Blair H.T. 1994. Canine wobbler syndrome: a study of the Dobermann pinscher in New Zealand. *New Zealand Veterinary Journal*. 42 (6): 221-8.
- Bruchim, Y., Klement, E., Saragusty, J., Finkeilstein, E., Kass, P., & Aroch, I. 2006. Heat stroke in dogs: a retrospective study of 54 cases (1999–2004) and analysis of risk factors for death. *Journal of veterinary internal medicine*. 20: 38–46.
- Cerda-Gonzalez, S., Olby, N.J., MCCullough, S., Pease, A.P., Broadstone, R. & Osborne, J.A. 2006. Morphology of the Caudal Fossa in Cavalier King Charles Spaniel. *American College of Veterinary Internal Medicine 24th Annual Forum*, May 31–June 3, Louisville, KY.
- Charlier, C., Coppiegers, W., Farnir, F., Grobet, L., Leroy, P.L., Michaux, C., Mni, M., Schwers, A., Vanmanshoven, P., Hanset, R. & Georges, M. 1995. The mh gene causing double-muscling in cattle maps to bovine Chromosome 2. *Mammalian Genome*. 6(11):788-92.
- Cho, J. 2008. Surgery of the globe and orbit. *Topics in companion animal medicine* 23 (1) 23–37.
- Christensen, L.G. 1998. Possibilities for genetic improvement of disease resistance, functional traits and animal welfare. *Acta Agriculturae Scandinavica, Section A, Animal Science*. 29: 77–89
- Christoph, H.J. 1977. *Klinik der Katzenkrankheiten*. Gustav Fischer, Stuttgart, Germany.
- Corley, E.A. & Carson, W.D. 1965. Radiographic, genetic and pathologic aspects of elbow dysplasia. *Journal of the American Veterinary Medical Association*. 147: 1651.
- Cox, J.H. 1985. An episodic weakness in four horses associated with intermittent serum hyperkalemia and the similarity of the disease to hyperkalemic periodic paralysis in man. In: *Proceedings of the 31st Annual American Association of Equine Practitioners Convention*, Toronto, Canada, pp. 383–391.
- Culley G. 1807. *Observation on Livestock*, 4th edn. G. Woodfall, London, UK.

- Davies, P.R., Morrow, W.E., Rountree, W.G. & Miller D.C. 1997. Epidemiologic study of decubital ulcers in farrowing sows. *Journal of American Veterinary Medical Association*. 15; 210 (8): 1173-8.
- Darwin, C. 1859. *On the origin of species by the means of natural selection or the preservation of favoured races in the struggle for life*. London. John Murray, Albemarle street.
- Demko, J. & McLaughlin, R. 2005. Developmental orthopedic disease. *Veterinary Clinics of North America: Small Animal Practice*. 35(5) 1111-35.
- Dungworth, D.L. & Fowler, M.E. 1966. Cerebellar hypoplasia and degeneration in a foal. *Cornell Vet*. 56, 17–24.
- EFSA 2010a. Scientific Opinion on the influence of genetic parameters on the welfare and the resistance to stress of commercial broilers. EFSA Panel on Animal Health and Welfare EFSA Journal 2010; 8 (7):1666.
- EFSA 2010b. Scientific Opinion on welfare aspects of the management and housing of the grand-parent and parent stocks raised and kept for breeding purposes. EFSA Panel on Animal Health and Welfare, European Food Safety Authority (EFSA), Parma, Italy EFSA Journal 2010; 8(7):1667.
- EFSA 2009. Scientific Opinion on the overall effects of farming systems on dairy cow welfare and disease. *The EFSA Journal* 2009;1143, 1–38.
- Egenvall, A., Bonnett, B.N., Gunnarsson, A., Hedhammar, A., Shoukri, M., Bornstein, S. & Artursson, K. 2000. Sero-prevalence of granulocytic Ehrlichia spp. and Borrelia burgdorferi sensu lato in Swedish dogs. 1991–94. *Scand J Infect Dis*. 2000;32(1):19-25
- Ekman, S. & Carlson, C.S. 1998. The pathophysiology of osteochondrosis. *Veterinary Clinics of North America: Small Animal Practice*. 28 (1): 17–32.
- Ensminger, M.E. & Parry, R.C. 1996. *Beef Cattle Science*. The Interstate Printers and Publishers: Illinois, USA.
- Eriksson, M. 2010. Protein Supply in Organic Broiler Production Using Fast-Growing Broilers – Welfare and Performance

- Aspects. Doctoral Thesis Swedish University of Agricultural Sciences. Uppsala.
- Finno, C.J., Spier, S.J. & Valberg, S.J. 2009. Equine diseases caused by known genetic mutations. *The Veterinary Journal*. 179 336–347.
- Fisher, T.M. 1979 The inheritance of canine hip dysplasia. *Modern Veterinary Practice* 60:897–900.
- Fraser, D. 2008. *Understanding Animal Welfare*. Wiley Blackwell: Oxford, UK.
- Gaudet, D.A. 1985. Retrospective study of 128 cases of canine dystocia. *Journal of the American Animal Hospital Association*. volume: 21 issue: 6 pages: 813–818.
- Goodwin, D., Bradshaw, J.W.S. & Wickens, S.M. 1997. Paedomorphosis affects agonistic visual signals of domestic dogs. *Animal Behavior*. 53 (2):297–304.
- Gelatt, K.N. 1999. *Veterinary Ophthalmology* (3rd ed). Lippincott, Williams& Wilkins.
- Gelatt, K.N. 2000. *Essentials of veterinary ophthalmology*. Blackwell Publishing, Oxford.
- Goto, N., Imamura, K., Miura, Y., Ogawa, T. & Hamada, H. 1987. The Mexican hairless dog, its morphology and inheritance. *Jikken Dobutsu* 136: 1: 87–90.
- Greenough, P.R. & Weaver, A.D. 1997. *Lameness in Cattle*, 3rd Edition. WB Saunders: Philadelphia, USA
- Ingvartsen KL, Dewhurst RJ and Friggens NC 2003. On the relationship between lactational performance and health: is it yield or metabolic imbalance that causes diseases in dairy cattle? *Livestock Production Science* 83: 277–308.
- Hanset, R. 1986. Double-muscling in cattle. In: *Exploiting New Technologies in Animal Breeding* (Eds C. Smith, J.W.B. King and J.C McKay), pp 71–80. Oxford Science Publications, Cary, NC.
- Hanset, R. 1991. The major gene of muscular hypertrophy in Belgian Blue Cattle breed. In *Breeding for Disease Resistance un Farm Animals*, Owen, Axford eds C.A.B. International pp 467–478.

- Havenstein, G.B., Ferket, P.R. & Qureshi, M.A. 2003. Growth, livability, and feed conversion of 1957 versus 2001 broilers when fed representative 1957 and 2001 broiler diets. *Poultry Science*, 82, 1500–1508.
- Havn, K.T. & Poulsen, H.K. 2004. Risk factors for shoulder ulcers in sows in a Danish breeding farm. Proceedings for the 18th IPVS Congress, Hamburg, Germany, 2004. Volume 2.
- Heldmer, E., Lundeheim, N. & Robertsson, J-Å. 2006. Sjukdoms-fynd hos ekologiskt uppfödda grisar. *Svensk Veterinärtidning*. 58,13–19.
- Hobson, H.P. 1995. Brachycephalic syndrome. *Semin Vet. Med. Surg. (Small Anim.)* 10: 109–14.
- Ingvartsen, K.L., Dewhurst, R.J. & Friggens, N.C. 2003. On the relationship between lactational performance and health: is it yield or metabolic imbalance that causes diseases in dairy cattle? A position paper. *Livestock Production Science* 83: 277–308.
- Johnson, L. 2000. Tracheal collapse. Diagnosis and medical and surgical treatment. *Veterinary Clinics of North America: Small Animal Practice*. 30 (6) 1253.66.
- Jørgensen, B., Arnbjerg, J. & Aaslyng, M. 1995. Pathological and Radiological Investigations on Osteochondrosis in Pigs, Associated with Leg Weakness. *Journal of the American Veterinary Medical Association*. 42: 489–504.
- Künzel, W., Breit, S. & Oppel, M. 2003. Morphometric investigations of breed-specific features in feline skulls and considerations on their functional implications. *Anat. Histol. Embryol*. 32: 218–23.
- Kienle, R.D., Thomas, W.P. & Pion, P.D. 1994. The natural clinical history of canine congenital subaortic stenosis. *Journal of Veterinary Internal Medicine*. 8: 423–431.
- Kirkwood, J.K. 2010. Introduction: Darwinian selection, selective breeding and the welfare of animals. *Animal Welfare*, Volume 19, Supplement 1, May 2010, pp. 1–5(5).
- Kimura, T & Doi, K. 1996. Spontaneous comedones on the skin of hairless descendants of Mexican hairless dogs. *Experimental Animals*. 45: 4: 377–84.

- Lundeheim, N. 1987. Genetic analysis of osteochondrosis and leg weakness in the Swedish pig progeny testing scheme. *Acta agric. Scand.* 37:159–173.
- Lundeheim, N. 2005. Breeding against osteochondrosis in swine – the Swedish experience. Presented at the 56th EAAP meeting, Uppsala, Sweden, June 5–8 2005, session P2.5.
- Macias, C. et al. 2002. Thoracolumbar disc disease in large dogs: a study of 99 cases. *Journal of Small Animal Practice*, v.43, n.10, p.439–446.
- McGreevy, P. Grassi, T.D. & Harman, A.M. 2004. A strong correlation exists between the distribution of retinal ganglion cells and nose length in the dog. *Brain behavior and evolution* 63:13–22.
- McGreevy, P.D. & Nicholas, F.W. 1999. Some practical solutions to welfare problems in dog breeding. *Animal Welfare* 8, 329–341.
- Monnet, E. 2004. Brachycephalic Airway Syndrome. *WSAVA Proceedings 2004*.
- Muller, G.H. 1990. Skin diseases of the chinese shar-pei. *Veterinary clinics of north America: small animal practice* 20:6: 1655–70.
- Moon, P.F., Erb, H.N., Ludders, J.W., Gleed, R.D. & Pascoe, P.J. 2000. Perioperative risk factors for puppies delivered by caesarean section in the United States and Canada. *Journal of the American Animal Hospital Association* 36(4): 359–368.
- Muir, P. 1997. Distal antebrachial fracture in toy breeds of dogs. *Veterinary Surgery* 26: 254–255.
- Nielsen, B. 1998. Interspecific comparison of lactational stress: is the welfare of dairy cows compromised? In: Veissier I and Boissy A (eds) *Proceedings of the 32nd Congress of the International Society for Applied Ethology*. INRA: Clermont Ferrand, France.
- Oltenacu, P.A. & Algers, B. 2005. Selection for increased production and the welfare of dairy cows; are new breeding goals needed? *Ambio* 34: 308–312.

- Oltenu, P.A. & Broom, D.M. 2010. The impact of genetic selection for increased milk yield on the welfare of dairy cows. *Animal Welfare*. 2010, 19(S): 39–49.
- Palmer, A.C., Blakemore, W.F., Cook, W.R. & Whitwell, K.E. 1973. Cerebellar hypoplasia and degeneration in the young Arab horse: clinical and neuropathological features. *Vet. Rec.* 93, 62–66.
- Patronek, G.J., Waters, D.J. & Glickman, L.T. 1997. Comparative longevity of pet dogs and humans: implications for gerontology research. *J Gerontol A Biol Sci Med Sci.* 52(3):B171–8.
- Persson, S. & Sundström, L. 2010. Extrem hundavel, ett välfärdproblem för dagens rashundar. Extreme dog breeding, a welfare problem for pedigree dogs of today. Sveriges lantbruksuniversitet Institutionen för husdjurens miljö och hälsa Djursjukvårdprogrammet . Skara 2010. Studentarbete 194.
- Pedigree Dogs Exposed. 2008. [TV-dokumentär], Jemima Harrison, Storbritannien, Passionate Productions.
- Philipsson, J. & Lindhe, B. 2003. Experiences of including reproduction and health traits in Scandinavian dairy cattle breeding programmes. *Livestock Production Science* 83: 99–112.
- Philipot, J.M., Pluvinage, P., Cimarosti, I., Sulpice, P. & Bugnard, F. 1994. Risk factors of dairy cow lameness associated with housing conditions. *Veterinary Research.* 25: 244–248.
- Poma, R., Parent, J.M., Holmberg, D.L., Partlow, G.D., Monteith, G. & Sylvestre, A., 2002. Correlation between severity of clinical signs and motor evoked potentials after transcranial magnetic stimulation in large-breed dogs with cervical spinal cord disease. *Journal of the Veterinary Medical Association.* 221, 60–64.
- Rooney, N.J. & Sargan, D. 2008. Pedigree dog breeding in the UK, a major welfare concern.
- Rosendal, T., & Nielsen J.P. 2005. Risk factors for the development of decubital ulcer over the scapula in sows. In proceedings of American Association of Swine Veterinarians, 2005. pp 361–362.

- Rosser, E.J. Jr 2004. Causes of otitis externa. *Veterinary clinics of north America: small animal practice* 34(2): 459–68.
- Riecks, T.W., Birchard, S.J. & Stephens, J.A. 2007. Surgical correction of brachycephalic syndrome in dogs: 62 cases (1991–2004). *Journal of the American Veterinary Medical Association* 230(9): 1324–1328.
- Roush, J.K. 1993. Canine patellar luxation. *Veterinary Clinics of North America: Small Animal Practice*: 23 (4) 855–68.
- Rusbridge, C., Knowler, S.P. 2003. Hereditary aspects of occipital bone hypoplasia and syringomyelia in Cavalier King Charles Spaniels. *The veterinary record*. 153:107–112.
- Rusbridge C. 2005. Neurological diseases of the Cavalier King Charles spaniel. *J. Small Anim Pract.* 2005 Jun; 46(6):265–72. Review.
- Sanotra, G. S. & Berg, C., 2003. Investigation of lameness in the commercial production of broiler chickens in Sweden. Specialarbete 22, SLU, Inst. för Husdjurens miljö och hälsa.
- SCAHAW (Scientific Committee on Animal Health and Animal Welfare) 2000. The welfare of chickens kept for meat production (broilers). Report of the scientific committee on animal health and animal welfare European commission, Health and consumer protection directorate-general. 149 pp.
- Schnelle, G.B. 1935. Some new diseases in dog. *American Kennel Gazette* 52:25–26.
- Schlueter, C. et al. 2009. Brachycephalic feline noses. CT and anatomical study of the relationship between head conformation and the nasolacrimal drainage system. *Journal of Feline Medicine and Surgery*. 11, 891–900
- SHS Annual Reports. 2003. Swedish Association for Livestock Breeding and Production. SHS; Eskilstuna, Sweden.
- Simpson, S.T. 1992. Intervertebral disc disease. *Veterinary Clinics of North America: Small Animal Practice* 22 (4): 889–97.
- Singh, K. Masuda, K. & An, H.S. 2005. Animal models for human disc degeneration. *The spine journal* 5 (6 Suppl): 267S-279S.

- Stockelberg, Y. 2001. Genetik av Ylva Stockelberg. Våra Katter. SWERAK.http://www.sverak.se/SVERAK/Om_SVERAK/Artiklar/genetik.pdf
- Steiger, A. 2007. Breeding and welfare. In *The welfare of cats*. Eds Rochlitz 259–276. Springer.
- Smith, C.W. & Stowater, J.L. 1975. Osteochondrosis of the canine shoulder joint: a review of 35 cases. *Journal of the American Animal Hospital Association* 9: 658–662.
- Spencer, G., Davis, N., 2007. Horse Genome Assembled. National Institute of Health, August 2007. <<http://www.genome.gov/20519480>> (assessed 04.10.07).
- Zurbrigg, K. 2006. Sow shoulder lesions: Risk factors and treatment effects on an Ontario farm. *Journal of Animal Science*. 2006. 84: 2509–2514.
- Wade, C.M., et al. 2009. Genome Sequence, Comparative Analysis, and Population Genetics of the Domestic Horse. *Science* 6 November 2009: Vol. 326 no. 5954 pp. 865–867
- Van der Wal, P.G., Van der Valk, P.C., Goedegebuure, S.A. & Van Essen, G. 1980. Osteochondrosis in six breeds of slaughter pigs. II. Data concerning carcass characteristics in relation to osteochondrosis. *Vet. Q.* 2: 42–47.
- Waldenstedt, L. 2007. En kartläggning av rörelsestörningar och benhälsostatus hos svenska kycklingar. Slutrapport Jordbruksverket.
- Webster, J. 1993. *Understanding the Dairy Cow*, 2nd Edition. Blackwell: Oxford, UK.
- Wegner, W. 1995. *Kleine Kynologie* (with appendix on cat breeding p 353–400) Terra Verlag Konstanz, Germany.

9 Särskilda krav för viss djurhållning

Förprovning, § 16-tillstånd och nyteknikprovning

För att förenkla och likrikta de krav som ställs på djurägare med olika djurverksamheter så föreslår utredaren att det s.k. § 16 tillståndet tas bort och ersätts med lokalgodkännande och det generella kravet på utbildning för djurägare med yrkesmässig eller större djurhållning. De olika lokalgodkännanden som finns i dag för olika djurverksamheter likriktas genom att det i lagen ställs ett generellt krav på att utrymmen där djuren hålls ska godkännas i förväg utifrån djurskydds- och djurhälsosynpunkt (förprovning). Detta krav gäller all yrkesmässig djurhållning eller djurhållning av större omfattning. Vad som avses med större omfattning och vad som ska gälla för förprovningen av olika verksamheter får Jordbruksverket föreskriva närmare om. Före det att utrymmena där djuren ska hållas tas i bruk, eller om det är mer lämpligt, snarast möjligt därefter, ska dessa utrymmen kontrolleras av länsstyrelserna. Utredaren anser att de faktorer som är viktiga för att kunna skapa ett gott djurskydd och en god djurhälsa ska inkluderas i förprovningen. Utredaren anser att byggnadsteknisk, veterinärmedicinsk och etologisk kompetens ska inkluderas i förprovningsarbetet.

Länsstyrelserna bör samverka och organisera sig, exempelvis regionvis, för att nödvändig specialisering ska kunna ske. Även godkännande av nyteknik (nyteknikprovning) behövs för att förebygga djurskyddsproblem och innebär en ökad flexibilitet i lagstiftningen.

Djur som hålls i cirkusverksamhet eller för sällskap och hobby

Utredaren föreslår att det i lagen ska framgå vilka djur som inte ska få hållas på cirkus. Utredaren föreslår att elefanter och sjölejon ska tillhöra den grupp av djur som inte får förevisas på cirkus. Detta på grund av att deras behov av naturligt beteenden inte kan tillgodoses i cirkusdjurhållning.

Utredaren anser inte att det finns kompetensmässiga eller praktiska förutsättningar för privatpersoner att hålla djur av alla arter som sällskapsdjur. Många djurarter bland de mer udda eller exotiska sällskapsdjuren har fysiologiska och beteendemässiga behov som är svåra att tillgodose som privatperson eller i ett svenskt klimat. Utredaren föreslår därför att djurskyddsbestämmelserna för djur som hålls för sällskap och hobby ska ses över så att endast djur som är lämpade tillåts hållas. Vilka djur som inte ska anses vara tillåtna att hålla för sällskap och hobby ska anges i Jordbruksverkets föreskrifter.

Utredarens uppgift har varit att undersöka om de former av särskilda krav som finns i dag för olika djurslag och olika typer av djurhållning behövs och är ändamålsenligt utformade. Eftersom djurhållningen ständigt utvecklas specificerar kommittédirektivet att det är lämpligt att se över vissa tillståndskrav och förbud som finns i djurskyddslagstiftningen.

Ett exempel som anges i direktivet är kravet på tillstånd för den som yrkesmässigt eller i större omfattning håller, föder upp, upplåter eller säljer sällskapsdjur eller hästar. Andra exempel är tillståndskravet som finns inom lantbruket genom kravet på förprovning av djurstallar m.m. eller andra former av särskilda krav som finns för t.ex. zoobutiker, cirkusar och djurparker. Krav på tillstånd har också diskuterats som alternativ till förbud gällande djur som i dag inte får hållas som sällskapsdjur av djurskyddsskäl.

9.1 Krav på tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen

9.1.1 Vad är § 16-tillstånd?

Enligt 16 § djurskyddslagen (1988:534) så krävs det tillstånd för vissa verksamheter med hästar, hundar, sällskapsdjur och pälsdjur.

Kontrollmyndigheten, dvs. länsstyrelsen, är den som prövar, utfärdar och återkallar dessa tillstånd. Vid denna prövning ska det tas särskild hänsyn till att den som söker är lämplig att bedriva verksamheten och att de anläggningar som verksamheten ska bedrivas i är lämpliga från djurskyddssynpunkt.

De verksamheter som omfattas av denna tillståndsplikt finns angivna i 16 § djurskyddslagen första stycket:

Tillstånd till verksamheten ska den ha som yrkesmässigt eller i större omfattning

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

Detta betyder att alla som bedriver yrkesmässig verksamhet med dessa djur ska ha tillstånd. Dessutom ska även de som har verksamhet i större omfattning ha tillstånd. Vad som avses med större omfattning anges i myndighetsföreskrifter (*Föreskrifter om ändring i Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2004:5) om kravet på tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen för hållande m.m. av häst, hund, katt och övriga sällskapsdjur*). I dessa anges att man behöver tillstånd om man:

- håller 10 eller fler hundar (äldre än 12 månader)
- föder upp 3 eller fler kullar av hundar per år,
- mot ersättning hyr ut 3 eller fler hundar per år,
- säljer 3 eller fler hundar per år från egen eller annans uppfödning,
- förvarar eller utfodrar 4 eller fler hundar av andras hundar mot ersättning
- håller 10 eller fler hästar äldre än 24 månader
- föder upp 4 eller fler hästar per år
- mot ersättning hyr ut 4 eller fler hästar per år
- säljer 4 eller fler hästar per år från egen eller annans uppfödning
- förvarar eller utfodrar 4 eller fler hästar mot ersättning
- håller 10 eller fler katter äldre än 12 månader

- föder upp 3 eller fler kullar per år
- mot ersättning hyr ut 3 eller fler katter per år
- säljer 3 eller fler kullar per år av egen eller annans uppfödning
- förvarar eller utfodrar 4 eller fler katter

För övriga sällskapsdjur behövs inte något tillstånd för att hålla, föda upp eller sälja djur i större omfattning. Endast om verksamheten är yrkesmässig behövs tillstånd för detta. I föreskrifterna påpekas dock att undantaget inte omfattar verksamheter som innebär uppfödning av djur som avses att säljas som foderdjur.

På samma sätt som med hundar, hästar och katter så måste man dock ha tillstånd om man mot ersättning ska hyra ut eller förvara eller utfodra övriga sällskapsdjur. Gränserna för när omfattningen av verksamheten är så stor att den kräver tillstånd är:

- mot ersättning hyr ut 6 eller fler kaniner eller illrar per år
- mot ersättning hyr ut gnagare, fåglar, reptiler, groddjur eller fiskar under förutsättning att verksamheten omfattar 6 eller fler förvaringsutrymmen såsom burar, akvarier, terrarier eller liknande per år
- förvarar eller utfodrar 6 eller fler kaniner eller illrar per år
- förvarar eller utfodrar gnagare, fåglar, reptiler, groddjur eller fiskar under förutsättning att verksamheten omfattar 6 eller fler förvaringsutrymmen.

Andra verksamheter som är undantagna från kravet på s.k. § 16-tillstånd är behandling och annan hantering av djur på djursjukhus, djurkliniker och andra veterinärmottagningar, försöksdjursverksamheter, Tullverkets, polismyndighetens och försvarsmaktens verksamheter, samt verksamhet som innebär offentlig förevisning av djur. Flera av dessa verksamheter, t.ex. offentlig förevisning och försöksdjursverksamhet, omfattas i stället av andra tillståndskrav.

9.1.2 Varför finns § 16 -tillstånden?

Sedan 1965 har det krävts tillstånd för att få föda upp, sälja eller förvara och utfodra hundar mot ersättning. I propositionen till 1988 års djurskyddslag (1987/88:93) angavs skälet till att initialt

införa tillståndsplikt ha varit att man önskade sanera verksamheten från de aktörer som inte följde djurskyddslagens bestämmelser. Tillståndsplikten var alltså en följd av att det fanns aktörer som bedrev hundverksamhet på ett sätt som stod i strid med gällande djurskyddsbestämmelser. I propositionen anges att införandet av tillståndsplikt 1965 hade haft en positiv effekt och att tillståndsplikten hade medfört en i allmänhet mycket god standard vad gäller hanteringen av hundar i bl.a. kennlar och hundpensionat.

När den nya djurskyddslagen infördes 1988 utökades tillståndsplikten till att även omfatta den som hyr ut hästar eller använder hästar i ridskoleverksamhet, om det sker yrkesmässigt eller i större omfattning. Denna verksamhet hade tidigare endast haft en anmälningsplikt. Skälet till att i stället införa en tillståndsplikt anges i propositionen vara att anmälan sällan gjordes och att bestämmelsen därför inte uppfyller den funktion som var tänkt. Det påtalades också att det fanns större möjligheter att beakta djurskyddsaspekterna vid en tillståndsprövning eftersom den sker före det att verksamheten påbörjas medan en anmälan sker efteråt.

Tillståndsplikt infördes även för pälsdjursuppfödning. Skälet till detta var enligt propositionen:

Pälsdjursuppfödning innebär att djur i stor omfattning hålls under för djuren extrema förhållanden. De djur det i allmänhet rör sig om, dvs. minkar och rävar, är utpräglade rovdjur med stort rörelsebehov. Att hålla sådana djur instängda i burar ställer krav både på goda insikter om uppfödningen och på personliga och materiella kvalifikationer hos uppfödarna.

Det påpekades också i detta sammanhang att även bestämmelserna om naturligt beteende omfattar pälsdjuren och att detta borde föranleda att man såg över de riktlinjer som fanns för denna djurhållning, bl.a. vad gäller förvaringsutrymmenas storlek (prop. 1987/88:93).

År 2001 utökades tillståndsplikten till att omfatta även hållande, uthyrning försäljning, förvaring och utfodring av sällskapsdjur och hästar om det sker yrkesmässigt eller i större omfattning. I proposition 2001/02:93 uppges skälet till detta vara att även yrkesmässig hantering eller hantering i större omfattning av andra sällskapsdjur, t.ex. reptiler, kräver goda kunskaper hos ansvariga personer och lämpliga utrymmen för verksamheten. Det ansågs därför vara befogat att utvidga bestämmelsen till att omfatta alla sällskapsdjur. Det påpekades också att de tidigare bestämmelserna inte omfattade t.ex.

hållande av en stor mängd draghundar, uthyrning av vakthundar, fodervärdsverksamhet eller försäljning av hästar på marknader osv. Även dessa verksamheter kräver goda kunskaper hos ansvariga personer och goda förutsättningar för verksamheten. Det uppgavs också finnas anledning att anta att vissa av dessa verksamheter ofta styrs av ekonomiska intressen och att det kan ske på bekostnad av djurens välfärd.

I prop. 2002/03:149 konstateras dock att det fanns svårigheter för tillsynsmyndigheterna att avgöra vad begreppet ”större omfattning” innebar. För att underlätta detta och skapa en enhetlig tillämpning av bestämmelsen i landet så infördes möjligheten för den centrala myndigheten med djurskyddsansvar att meddela föreskrifter som tydligt anger vad som avses med ”större omfattning”. Av propositionen framgår att tillståndsplikten var avsedd att omfatta när sällskapsdjur föds upp och hålls som hobbyverksamhet i en sådan omfattning att djurskyddsaspekten blir högst påtaglig. Det anges också att det är generellt sett bättre möjligheter att beakta djurskyddsaspekter vid en tillståndsprövning före det att verksamheten påbörjas än vid ett ingripande i efterhand.

9.1.3 Behövs § 16-tillstånden?

Behovet av § 16-tillstånden är svårt att bedöma eftersom det är omöjligt att veta hur dessa djurverksamheter hade sett ut utan tillstånd. Det finns inte heller några liknade djurverksamheter med samma förhållanden utan tillståndsplikt som det på ett adekvat sätt går att jämföra med.

Utredaren har bitt berörda myndigheter och organisationer ge sin syn på behovet av § 16-tillstånd och bitt länsstyrelserna uppskatta hur stor andel av § 16-tillstånden som kan ges utan att någon åtgärd görs i djurhållningen.

Länsstyrelsernas syn

När det gäller andelen av § 16-tillstånd som länsstyrelserna uppskattade kunde ges utan att någon åtgärd görs i djurhållningen skilde sig svaren mycket åt mellan olika länsstyrelser. Sju länsstyrelser svarade att mellan 0–25 procent av tillstånden kunde ges utan åtgärd medan nio länsstyrelser svarade att mellan 75–100 procent

kunde ges utan åtgärd. Övriga länsstyrelser svar låg mellan 25–75 procent. Ett genomsnitt på detta visade att ungefär hälften (54 procent) av alla tillstånd har uppskattats till att ha kunnat ges utan åtgärd.

Däremot svarade så gott som alla länsstyrelser att § 16-tillstånden behövs och att det skulle få negativa konsekvenser för djurskyddet om det ersattes med anmälningförfarande. Det som framför allt framhölls av många länsstyrelser var att om tillstånden tas bort så försvinner den förebyggande kontrollen av verksamheterna. Djurskyddslagens syfte är att verka förebyggande och genom att kräva tillstånd så säkerställs att såväl lokaler och utrustning som utövare är lämpliga före det att verksamheten får starta. Med tillstånd kan tillsynsmyndigheten säkerställa att lagens minimikrav för byggnationer efterlevs. När det t.ex. gäller mer omfattande verksamheter som hunddagis och zoobutiker angavs det vara viktigt och fördelaktigt för både verksamhetsutövaren och för kontrollmyndigheten att myndigheten kommer in i processen tidigt före det att lokalen är färdigbyggd.

Länsstyrelserna påpekade också att tillståndsplikten medför en möjlighet för länsstyrelserna att kräva att verksamhetsutövaren besitter en viss kompetens. Vissa av dessa verksamheter har också en utbildande roll och det är därför viktigt att utövarna föregår med gott exempel. Att ha en god djurhållning och leva upp till djurskyddslagstiftningen är därför ännu viktigare om verksamheten samtidigt utbildar nya djurhållare som t.ex. ridskolor, zoobutiker, hundkennlar och katthem gör.

Länsstyrelserna uppgav också att § 16-tillstånden har underlättat överblicken av de större djurhållningarna på sällskapsdjurs- och hästområdet.

Några länsstyrelser framförde att det fanns några positiva aspekter med att ersätta tillstånden med ett anmälningförfarande. En sådan aspekt var att det skulle ge länsstyrelsen mer tid till kontroller. En länsstyrelse angav att den avsatte cirka 3 årsarbetskrafter till att handlägga ansökningar om § 16-tillstånd och trots det har de långa handläggningstider. Anmälningssplikten skulle också kunna ge bättre registerhållning om den som är anmälningsspliktig fullföljer sin plikt. I dagsläget saknas heltäckande register över samtliga djurhållare inom länen vilket gör det svårt att uppskatta det totala resursbehovet för djurskyddskontroller. Anmälningförfarande ansågs också av någon länsstyrelse kunna räcka för de flesta enkla

verksamheter, t.ex. djuruppfödning i liten skala och uthyrning av boxplatser.

En positiv aspekt för verksamheterna angavs också vara att de kunde komma i gång snabbare om de inte behövde vänta på tillstånd från länsstyrelsen.

Svenska Kennelklubbens syn

Från Svenska Kennelklubbens (SKK) sida påpekades att det fanns en del brister i hanteringen av § 16-tillstånden när kommunerna hade ansvaret för dem. Dessa brister uppges framför allt att ha bestått av att kommunerna tolkade reglerna kring tillstånden olika och att det resulterade i skillnader i bedömning och i de avgifter som togs ut. Sedan länsstyrelsen har tagit över hanteringen anses bedömningarna blivit mer likriktade och det anses även fördelaktigt att avgifterna har tagits bort.

SKK uppger också att de har som rutin att se om tillstånd finns när hembesök görs hos uppfödare som är medlemmar i SKK. Efter som länsstyrelsen gör få egna kontroller av om hunduppfödare har tillstånd eller inte, så medför detta dock att SKK:s medlemmarna kontrolleras hårdare gällande § 16-tillstånden än de som inte är medlemmar.

Hästbranschens syn

Svenska Islandshästförbundet har bl.a. påpekat att det är varierad kompetens hos de myndigheter som sköter kontroll och ger tillstånden. Ibland kan det ta lång tid för att få ett § 16-tillstånd och ibland finns det också en osäkerhet på myndigheterna om tillstånd behövs.

Svensk Travsport har framfört att § 16-tillstånden generellt sett är bra som ett förebyggande redskap. Tillstånden liknar till stor del travsportens licenskommittéers arbete. En risk finns dock att tillståndsgivningen bedöms olika i olika län. Svensk Travsport har föreslagit två möjligheter för utveckling och förändring av § 16-tillstånden. Det första är att de organisationer som har en egen förebyggande kontroll på tillräcklig nivå ges möjlighet att ersätta § 16 förfarandet med den egna kontrollen. Detta system kontrolleras sedan av myndighet eller en helt fristående organisation i enlig-

het med Jordbruksverkets utredning om kontrollprogram (*Ett djurskydd i förändring, SJV 2008:24*). Det andra förslaget är att § 16-tillstånden lever kvar men med tydligare styrning från Jordbruksverket när det gäller bedömning av utbildning, kompetens och verksamhet.

Avelsföreningen Svenska Varmblodiga Hästen har framfört att utgångspunkten är att ha djurskyddet högt på agendan och vetskap om dem som bedriver större verksamheter är viktigt. Svenska Ridsportförbundet har framfört att ordet yrkesmässigt inte fungerar så bra utan det skulle vara bättre att enbart tala om ”större omfattning”. I dagsläget kan man äga nio hästar privat utan att omfattas av tillståndsplikt men det räcker med en häst om den är i yrkesmässig verksamhet. Syftet med tillståndsplikten är dock god och för t.ex. ridskolor behöver tillståndsplikt finnas kvar.

Svenska Ridsportförbundet har dock ifrågasatt varför det inte finns några explicita utbildningskrav kopplade till § 16-tillstånden utan endast ”lämplighetskrav”. Vid t.ex. ridskolor anser förbundet att det bör krävas kvalificerad utbildning och obligatorisk utbildning föreslogs även för dem som bedriver inhyrningsverksamhet. Det framfördes att för att få tillstånd att bedriva yrkesmässig hästhantering bör man ha dokumenterad skicklighet, t.ex. genomgången tränarutbildning, hipplogutbildning, hästskötarexamen eller liknande utbildning. Om erfarenheten inte kan dokumenteras i form av utbildning så kan det lösas genom intyg av något slag som visar att man är kunnig och ansvarsmedveten.

Det framförs dock också från hästbranschen att det var viktigt att byråkratin runt hanteringen av tillståndsärendena inte blir för tungrodd. Hur tillståndsgivningen går till behöver ses över så att den blir smidigare. Det påtalades också att det är svårt att veta om att detta regelverk finns och att man måste ansöka om att få tillstånd. Mer information borde spridas inom branschorganisationerna. Det framfördes också att det behöver bli enklare att identifiera om tillstånd behövs, kategorierna behöver slås samman till ett mindre antal som lättare kan förstås.

Det framfördes också att ett ändamålsenligt kontrollsystem där miniminivåerna kontrolleras är bättre än tillståndskrav. Krav på registrering skulle då fungera och vara enklare eftersom detta sedan kan ligga till grund för kontroll och då i extremfallet fungera som förbud mot fortsatt verksamhet.

Andra framförde att det är bra att tillstånden finns men synd att de behövs. Det föreslogs även krav på tillstånd för att ordna hästauktion eller hästmarknad.

9.1.4 Tolknings- och gränsdragningsvårigheter

Ett antal instanser har påpekat att lagstiftningen är otydligt gällande vem som behöver tillstånd. Det uppges att det finnas tolkningsproblem när det gäller de begrepp som används i lagtexten. Som exempel kan nämnas att det inte alltid är uppenbart för den som driver ett katthem att den ”förvarar eller utfodrar”, eller att den som har en turridningsverksamhet ”upplåter” hästar. På samma sätt är inte alltid uppenbart att den som har en träningsanläggning för häst ofta behöver tillstånd för ”förvaring eller utfodring av häst”.

Bland både djurskyddsinspektörer och djurägare har det även funnits en viss begreppsförvirring kring skillnaderna på ”hållande” och ”förvaring”. Det har även framförts att det är märkligt att ”utfodring” (i ”förvaring eller utfodring”) står kvar då det ifrågasätts om det finns verksamheter som endast omfattar utfodring av andras djur.

Även begreppet ”yrkesmässigt” anges vara svårt att tolka. I prop. 2002/03:149 har det angetts att detta inte är något som bör regleras i föreskriftsform utan gränserna bör avgöras i rättspraxis. Detta har dock ifrågasatts eftersom det många gånger är svårt för länsstyrelsen att bedöma dessa verksamheter när många former av djurhållningar ligger i gråzonen till att vara yrkesmässiga. Att ta fram en sådan rättspraxis kräver alltid att enskilda blir föremål för prövning vilket kan medföra stora belastningar på dessa.

Det har också framförts att gränsen för när tillstånd krävs är för högt satt enligt vissa och lågt satt enligt andra. Som exempel så anser vissa att tillståndsgränsen när det gäller hund, vilken är på 10 vuxna hundar, är för hög eftersom 10 hundar är en stor och krävande djurhållning. Det har också framförts att fler djurslag bör omfattas av tillståndskravet, såsom t.ex. för större djurhållningar av kaniner eller marsvin där det i dag inte krävs tillstånd förrän verksamheten är yrkesmässig.

9.1.5 Tjänstedirektivet och utvärdering av kravet på tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen

Tillståndsförfarandet enligt 16 § djurskyddslagen bedömdes i departementspromemorian *Genomförande av tjänstedirektivet* Ds 2008:75 (s. 459 f.) För mer information om tjänstedirektivet, se *Gällande rätt och bakgrund till djurskyddslagstiftningen*. Enligt den bedömning som görs i promemorian omfattas tillståndsförfarandet av tjänstedirektivets regler. Förfarandet bedömde dock förenligt med direktivet och reglerna kring detta bedömdes därför inte behöva ändras.

I promemorian redogörs det för kravet på tillstånd om vilka verksamheter som är tillståndspliktiga och tillvägagångssättet för tillståndsgivningen. Det bedömdes att tillståndskravet avser verksamheter som omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde och att det därmed måste uppfylla bl.a. villkoren i artikel 9. I promemorian uttalas att kravet på tillstånd har införts för att säkerställa ett gott djurskydd, vilket är ett erkänt allmänintresse inom EU. Tillståndskravet infördes eftersom regelefterlevnaden var dålig och djur utsattes för lidande. Efterhandskontroller är alltså inte tillräckliga för att uppnå målet. De erfarenheter som finns av ett system med anmälan för verksamhet med hästar visar också att ett sådant system inte är tillräckligt för att uppnå avsedd djurskyddsnivå. Mindre ingripande åtgärder kan därför inte anses vara tillräckliga och reglerna är således förenliga med artikel 9 i tjänstedirektivet.

Enligt artikel 10.4 i tjänstedirektivet ska tillståndet ge tjänsteleverantören rätt att få tillträde till eller utöva tjänsteverksamhet på hela landets territorium om det inte av tvingande hänsyn till allmänintresset är motiverat att utfärda ett särskilt tillstånd för varje etablering eller att begränsa tillståndet till en viss del av territoriet. I promemorian hänvisas till Kommissionens handbok om genomförandet av tjänstedirektivet. I denna (s. 35) anges att en sådan begränsning normalt kan vara motiverad om tillståndet är kopplat till fysisk infrastruktur, t.ex. en butik, eftersom det i sådana fall kan vara nödvändigt med en individuell prövning av varje anläggning. Tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen är begränsat till en specifik verksamhet. Bakgrunden till denna begränsning är att det krävs en individuell prövning av varje enskild anläggning för att det eftersträvade djurskyddet ska kunna uppnås. Begränsningen bedömdes därför i promemorian att vara motiverad (s. 462).

9.2 Förprovning av djurstallar

9.2.1 Vad är förprovning?

Förprovning innebär att länsstyrelsen på förhand prövar om stallet, förvaringsutrymmet eller hägnet är godkänt utifrån djurskydds- och djurhälsosynpunkt. Krav på förprovning finns i 5 § i gällande djurskyddsförordning. Förprovningen omfattar bara det som är inom stallbyggnadens yttre skal, dvs. förprovningen tar i dag inte direkt hänsyn till omgivande faktorer och förutsättningar t.ex. betesmarker eller andra markytor utanför byggnaden.

Den bedömning som görs i förprovningen utgår från djurskyddslagstiftningen och tar alltså inte hänsyn till någon annan lagstiftning som också kan beröra den planerade åtgärden. Prövning från miljösynpunkt sker t.ex. separat från förprovningen även om denna också utförs av länsstyrelsen.

Det regelverk som i huvudsak används i förprovningen är den centrala myndighetens djurskyddsföreskrifter men även djurskyddslagen och djurskyddsförordningen tillämpas om det saknas specifika djurskyddsföreskrifter på ett visst område. I viss mån ingår även smittskydd i förprovningen eftersom vissa av djurskyddsbestämmelserna syftar till att djurhälsan ska vara godtagbar.

Förprovning går till så att den som t.ex. ska bygga ett stall som omfattas av kravet på förprovning ansöker om prövning hos länsstyrelsen. Ansökan görs på en särskild blankett och till detta bifogas måttsatta och skalenliga plan- och sektionssritningar samt en beskrivning av byggnadsdelar eller anordningar som är av betydelse utifrån djurskydds- eller djurhälsosynpunkt.

Länsstyrelsen granskar handlingarna och gör utifrån handlingarna en bedömning av om stallet kommer att uppfylla gällande bestämmelser. Länsstyrelsen kontrollerar t.ex. så att måtten på planerade djurutrymmen är tillräckliga för djurhållningen men även att inredning, golv- och liggytor osv. är lämpliga. Dessutom kontrolleras tekniska system av betydelse för djurskyddet såsom system för utgödsling, utfodring, dricksvatten, ventilations- och värmesystem samt system för larm och brandskydd. Behövs det kan länsstyrelsen i samband med detta ge råd om alternativa lösningar om t.ex. mindre lämpliga lösningar upptäcks.

Länsstyrelsen beslutar sedan om ett förhandsgodkännande och efter detta får byggandet av stallet börja. När stallet är byggt gör länsstyrelsen en besiktning där de bedömer om förhandsgodkän-

andet har följts. Om så är fallet godkänner länsstyrelsen att stallet tas i bruk. Om felaktigheter upptäcks ställer länsstyrelsen krav på rättelse och gör därefter en ny besiktning.

9.2.2 Varför finns förprovning?

Som ett led i en strävan att ge husdjuren en god stallmiljö infördes 1973 bestämmelser om förprovning av djurstallar. Av propositionen (Kungl. Maj:ts proposition 1973:31 med förslag till ändring i lagen (1944:219) om djurskydd, s. 19) framgår bl.a. följande.

I framställning från lantbruksstyrelsen och dåvarande veterinärstyrelsen föreslås att DL kompletteras med bestämmelser om skyldighet att inhämta lantbruksnämndens godkännande av stall avsett för andra husdjur än sällskaps, innan nybyggnad eller väsentlig till- eller ombyggnad företas. Lantbruksstyrelsen föreslås få rätt att medge undantag från skyldigheten vad gäller mindre djurstallar. Till stöd för förslaget åberopas bl. a. följande. Eftersom husdjurens hälsa är starkt beroende av deras närmiljö, blir det av grundläggande betydelse för djurskyddet inom djurhållningen att stallen är utformade med klart beaktande av djurskyddsaspekter. Det har förekommit fall där relativt nyuppförda stallar varit utformade på sådant sätt att de givit upphov till så stor sjukdomsfrekvens hos husdjuren att produktionen blivit förlustbringande. I en del svinstallar har använts viss inredningsdetalj, s.k. protectabåge, som skadat djuren och därför ansetts oacceptabel från djurskyddssynpunkt. I sistnämnda fall har ett flertal djurägare nödgats bygga om inredningen i stallen. Från djurskyddssynpunkt olämpliga djurstallar orsakar sålunda sjukdom, skador och lidande för djuren och olägenheter för djurägaren i form av sämre produktionsresultat och kostnader för ombyggnad.

...

I likhet med remissinstanserna godtar jag att förprovningen skall omfatta stallar avsedda för i första hand husdjuren häst, nötkreatur, ren, svin, får, get och fjäderfä, medan stallar eller förvaringsrum för sällskapsdjur bör lämnas utanför regleringen. Denna kommer sålunda att alldeles övervägande del att gälla jordbrukets stallbyggnader.

...

Skyldighet att i förväg inhämta godkännande av djurstallar bör gälla inte bara nybyggnad i byggnadsstadgans (1959: 612) mening utan också sådan ändring av befintligt stall som, utan att räknas till nybyggnad, har väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt. Undantag bör dock kunna göras för de minsta stallen. Vidare bör krigsmaktens stallar vara undantagna.

Vid utformningen av jordbrukets stallbyggnader måste givetvis hänsyn tas även till andra faktorer än sådana som gäller djurskyddet. Ekonomiska och produktionstekniska faktorer måste beaktas. Samtidigt

medför större hänsynstagande till djurskyddssynpunkter vid utformningen av stallar såsom framhållits av lantbruksstyrelsen och av några remissinstanser ofta ekonomisk fördel för djurägaren. Ett bättre djurskydd leder nämligen till bättre djurhälsa som i sin tur ger ökat produktionsresultat.

...

Den föreslagna förprovningen är uttryck för en strävan att ge husdjuren en god stallmiljö. Resultatet kan emellertid bli illusoriskt, om djurägaren i ett stall som byggts enligt godkännande håller ett större antal djur än stallet är avsett för. Enligt min mening bör därför i beslut om godkännande alltid bestämmas det högsta antal djur som stadigvarande får hållas i stallet eller i avgränsad del därav. Det kan vidare finnas behov av att förena godkännande med villkor.

Det bör ankomma på tillsynsmyndighet att bevaka att föreskrifter och villkor efterlevs. Den som annat än i ringa omfattning bryter mot föreskrift eller villkor bör kunna straffas med böter. I likhet med ett par remissinstanser anser jag det påkallat att stadga sådant straff också för den som åsidosätter skyldigheten att inhämta godkännande. För vissa fall bör också finnas möjlighet att åstadkomma rättelse genom vitesföreläggande.

Fram till 2003 omfattade förprovningsskravet djurslagen häst, nötkreatur, gris, får, getter, fjäderfä samt pälsdjur. Det fanns dock undantag från förprovningssplikten gällande antalet djurplatser. Var gränsen för undantag från förprovningssplikten går för de olika djurslagen är reglerat i 3 § *Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:95) om förprovning av djurstallar*.

3 § Kravet på förprovning enligt 5 § djurskyddsförordningen gäller inte

1. om det antal djur som ryms på anläggningen, av det eller de djurslag som berörs av den planerade byggnadsåtgärden, efter denna kommer att understiga 5 hästar, 10 vuxna nötkreatur, 20 ungnöt, 10 vuxna svin, 50 slaktsvin, 100 tillväxtgrisar, 20 vuxna får, 20 vuxna getter, 500 fjäderfän utom strutsfåglar eller tre strutsfåglar; om flera djurslag hålls i samma utrymme i en byggnad avgörs kravet på förprovning genom en beräkning för varje djurslag av kvoten mellan det planerade antalet djur och ovan angivet antal, varvid kravet på förprovning inte gäller om summan av kvoterna understiger 1,0,
2. sådan anläggning för hållande av djur som omfattas av 19 § djurskyddslagen eller 37 § djurskyddsförordningen, samt
3. i ärenden om godkännande av ny teknik enligt 7 § djurskyddsförordningen för de tekniska system eller den tekniska utrustning som är föremål för provningen.

Under 2003 utökades förprovningsskravet till att omfatta alla djur som hålls för produktion av livsmedel, skinn, ull eller päls. Även

hägn blev då också förprövningspliktiga eftersom djur hålls i dessa för ovanstående ändamål.

Undantagsreglerna har dock inte utökats sedan dess vilket fått till följd att för de nya djur som förprövningsplikten omfattar så gäller kravet från första djuret. Exempel på sådana djurutrymmen är utrymmen för fisk och kaniner samt samtliga djurslag som hålls i hägn, t.ex. hjort och vildsvin. Jordbruksverket bedriver för närvarande ett arbete med att se över förprövningsföreskrifterna gällande detta.

9.2.3 Förprövningsstatistik

Mellan åren 2002–2007 förprövades det i Sverige 9 045 ärenden vilket var totalt 10 393 djurstallar. Av dessa överklagades 53 ärenden (se Tabell 12.2.1) vilket motsvarar 0,59 procent. Det genomsnittliga antalet förprovningar per år under denna period var 1 508 och den genomsnittliga handläggningstiden var 6,3 veckor (se Tabell 12.2.2). Fördelningen av dessa stallar gällande län och djurslag visas i Tabell 12.2.3. (*Ett djurskydd i förändring SJV 2008:24*). Den genomsnittliga handläggningstiden på 6 veckor för förprovning är ungefär likvärdig med bygglovsärenden som hanteras av kommunen. Den är också betydligt kortare jämfört med ärenden om miljötillstånd enligt miljöbalken som i allmänhet tar ca 1 år att handlägga. Även förprovning av försöksdjursstallar hos Jordbruksverket tar längre tid med en genomsnittlig handläggningstid på cirka 14 veckor (*Ett djurskydd i förändring SJV 2008:24*).

Tabell 12.2.1 Antal förprövningar och överklagade beslut. Observera att vissa mål inte var avgjorda då tabellen gjordes

Län	Antal förprövade ärenden 2002–2007	Antal överklagade Beslut	Andel överklagade beslut %	Avgjorda mål Bifall–Avslag	
AB	296	7	2,36	-	6
C	287	3	1,05	1	2
D	356	6	1,69	2	3
E	706	5	0,71	2	3
F	521	0	-	-	-
G	435	1	0,23	1	-
H	795	8	1,01	2	5
I	344	2	0,58	-	2
K	119	2	1,68	-	2
M	1 018	4	0,39	-	4
N	618	5	0,81	2	2
O	1 464	7	0,48	3	4
S	313	1	0,32	-	1
T	242	0	-	-	-
U	269	0	-	-	-
W	183	-	-	-	-
X	237	1	0,42	-	1
Y	164	-	-	-	-
Z	255	-	-	-	-
AC	268	1	0,37		1
BD	155	-	-	-	-
Summa	9 045	52	0,57 %	13	36

Källa: Ett djurskydd i förändring SJV 2008:24.

Tabell 12.2.2 Antal förövningar och handläggningstid

Län	Genomsnittligt antal förövningar per år	Andel i riket %	Antal årsarbetskrafter. Handläggning	Ärende per årsarbetskr aft.	Genomsnittlig handläggningstid per ärende i veckor
AB	49	3	0,8	62	8
C	48	3	0,7	68	4,5
D	59	4	1,2	49	
E	118	8	1,1	107	8
F	87	6	1,61	54	8
G	73	5	0,8	91	3
H	133	9	1,5	88	6
I	57	4	1,5	38	16
K	20	1	0,4	50	3
M	170	11	2	85	3
N	103	7	2	52	10
O	244	16	2	122	8
S	52	3	1	52	8
T	40	3	0,62	65	6
U	45	3	1	45	14
W	31	2	0,5	61	8
X	40	3	0,67	59	4
Y	27	2	0,5	55	
Z	43	3	0,32	133	
AC	45	3	0,25	179	4,5
BD	26	2	0,5	52	4
Summa	1 508	100 %	20,97	(medel) 75	(medel) 6,3

Källa: Ett djurskydd i förändring SJV 2008:24.

Tabell 12.2.3 Fördelning av förprövningsobjekt gällande län och djurslag.

Län	Nöt	Gris	Får/ Get	Häst	Pälsdjur	Värphöns	Matfågel	Vilthägn	Summa
AB	62	7	21	197	0	10	1	3	301
C	179	17	21	113	0	7	0	1	338
D	194	25	22	153	0	12	6	8	420
E	345	50	59	179	0	55	14	9	711
F	496	9	25	123	0	6	1	12	672
G	311	9	27	105	0	12	2	2	468
H	724	38	49	146	0	24	4	0	985
I	237	42	43	70	0	11	1	1	405
K	68	10	14	42	2	4	4	9	153
M	454	157	36	363	1	45	18	1	1 075
N	392	137	30	226	0	34	6	9	834
O	908	133	85	469	1	53	3	24	1 676
S	232	38	14	73	0	1	0	4	362
T	137	22	32	62	0	11	5	0	269
U	105	39	13	124	0	6	0	0	287
W	114	6	15	53	0	1	0	3	192
X	168	3	21	76	0	6	0	9	283
Y	165	5	3	48	0	5	0		226
Z	210	5	28	37	0	4	0	4	288
AC	268	22	15	43	0	11	2	4	365
BD	112	1	16	54	0	2	1	0	186
Summa	5 881	775	589	2 756	4	320	68	103	10 496
Andel	56%	7%	6%	26%	< 1%	3%	< 1%	1%	

Källa: Ett djurskydd i förändring SJV 2008:24.

9.2.4 Jordbruksverkets översyn av förprovning

Regeringen gav i mars 2007 Jordbruksverket och Djurskyddsmyndigheten i uppdrag att se över frågan om förprovning av stallbyggnader från djurskydds- och djurhälsosynpunkt (Jo2007/1305). I uppdraget ingick bl.a. att se över vad som bör omfattas av krav på förprovning och i detta särskilt beakta om smittskydd borde ingå. Jordbruksverket skulle även se över hur förprovningen och dess regelverk kunde förenklas. Detta gällde särskilt regelverket kring

när förprovning krävs, kring stallar med flera djurslag, och för tillbyggnad.

Anledningen till översynen var bl.a. att det hade framkommit klagomål på att bedömningarna i förprövningsfrågor skilde sig åt i landet och handläggningen tog lång tid. Det hade också framförts önskemål att förprovningen borde omfatta smittskyddsfrågor i större utsträckning och då framför allt i stora besättningar.

Jordbruksverket genomförde uppdraget i samråd med näringen samt med berörda myndigheter och organisationer. En redovisning av arbetet och Jordbruksverkets slutsatser finns presenterat i rapporten *Ett djurskydd i förändring (SJV 2008:24)*.

Sammanfattningsvis visar rapporten på följande möjliga förändringar:

- Förbättrade ansökningsblanketter och information om förprovning
- Nytt IT-stöd för hantering av förprövningsärenden
- Fler undantag från förprövningskravet
- Ersätta förprovningen med ett obligatoriskt anmälningsförfarande i vissa ärenden
- Reducera förprovningens omfattning för vissa typer av förprövningspliktiga åtgärder
- Införa system för typgodkännande
- Samordna besiktningen i vissa ärenden om förprovningen med den ordinarie djurskyddskontrollen
- Samordna förprovningen med andra tillstånd och verksamheter inom länsstyrelsen
- Utöka länsstyrelsens samordnande insatser och informationsutbyte med andra myndigheter

Reducera förprovningens omfattning för vissa typer av förprövningspliktiga åtgärder

I sin rapport har Jordbruksverket presenterat ett antal förslag för att reducera förprovningens omfattning. Exempel på sådana förändringar uppges vara att höja undantagsgränserna för när förprövningskravet börja gälla för vissa djurslag eller att införa un-

dantag från förprövningskravet hos djurslag där inte några undantag finns.

Jordbruksverket har också angett i rapporten att det finns en möjlighet att låta enklare byggnader undantas från kravet på förprovning. Detta gäller i de fall där risken för ett felaktigt byggande och kostnaderna för att rätta till i efterhand är låg. Som exempel kan nämnas enkla ligghallar eller andra väderskydd upp till en viss storlek, enkalvshyddor samt sugghyddor.

Det har också föreslagits i rapporten att det i framtiden skulle kunna vara möjligt att helt undanta vissa verksamheter från kravet på förprovning om de ingick i ett visst kontrollprogram. Jordbruksverket angav dock att kontrollprogrammen i dag inte är anpassade till detta.

Jordbruksverket angav även i sin rapport att förprövningskravet borde utökas till att även omfatta förutsättningar för att kunna hålla djur på bete i fråga om nötkreatur som hålls för mjölkproduktion. Skälet till detta är att det förekommer att stallbyggnader uppförs, byggs till eller byggs om på sätt som gör att kravet på beteshållning inte kan uppfyllas. Att byggnadsinvesteringar genomförs som inte medger att beteskravet kan uppfyllas är enligt Jordbruksverkets mening inte acceptabelt. Jordbruksverket gjorde 2008 en undersökning som visade att ca 470 besättningar av landets totalt 7 100 besättningar inte efterlever kravet på att hålla korna på bete. I ca 110 av dessa bedömdes orsaken helt eller delvis bero på felaktiga eller olämpliga byggnadslösningar. Räknat på en medelbesättning om 52 djur betyder det att ca 24 500 mjölkkor inte får tillgång till bete i den omfattning som det krävs enligt djurskyddsbestämmelserna varav 5 700 av dessa kor på grund av felaktig eller olämplig byggnadslösning.

Jordbruksverket uppgav även att smittskydd borde ingå i förprovningen i större omfattning än vad som sker i dag. Detta borde enligt verket ske genom att

- förprovningen föregås av ett obligatoriskt smittskyddssamråd för vissa besättningar
- obligatoriska smittskydds krav bör utvecklas och ingå i förprovningen.
- branschspecifika smittskyddsriktlinjer för smittskyddssamråd bör tas fram av näringen.

- frivilliga smittskyddsregler bör utvecklas och bedömas vid förprovningen. Dessa regler bör dock vara obligatoriska för vissa riskbesättningar.

Gällande hägn så ansåg Jordbruksverket att kravet på förprovning var motiverat och borde kvarstå. Verkets uppfattning var att djurskydds- och djurhälsoaspekter måste beaktas vid uppförandet av ett hägn och det finns inte någon garanti att detta görs i tillräcklig omfattning inom ramen för den tillståndsprövning som sker enligt annan lagstiftning som t.ex. jaktlagen.

Förprovningen förenklas

I rapporten föreslog också Jordbruksverket en mängd förenklingar vad gäller själva förprovningsprocessen. Som exempel kan nämnas en s.k. *reducerad förprovning* där syftet är att göra processen mindre komplicerad för sökanden och att effektivisera förprovningens arbetet genom bättre resursutnyttjande. Grundtanken i reducerad förprovning är att granskningen främst ska koncentreras på de delar av byggnaden där riskerna är som störst att djurägaren bygger på ett felaktigt sätt.

Vad som ska utgöra minimiuppgifter vid en reducerad förprovning måste dock fastställas för att det ska ske på ett rättssäkert och enhetligt sätt i hela landet. I rapporten anger Jordbruksverket att de ser förslaget som ett sätt att dels minska den administrativa bördan för djurägarna, dels effektivisera förprovningsprocessen. Jordbruksverket anger dock att djurhållaren bör ges möjlighet att få en utökad granskning av länsstyrelsen om denne så önskar.

9.3 Förprovning av ny teknik (nyteknikprovning)

9.3.1 Vad är nyteknikprovning?

I 3 a § djurskyddslagen (1988:534) första stycket anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att låta förpröva ny teknik inom djurhållningen. I 7 § 1 stycket djurskyddsförordning (1988:539) anges att nya tekniska system och ny teknisk utrustning för djurhållning ska de ha godkänts från djurhälso- och djurskyddssynpunkt innan de får användas. I 7 § förordningen anges också att Jordbruksverket

får meddela föreskrifter om undantag från nyteknikprovning och i 8 § att frågor om ny teknik prövas av Jordbruksverket.

I propositionen till gällande lag (prop. 1987/88:93 s. 18) påtalas bl.a. att det finns problem med att ny teknik snabbt kan sprida sig till ett stort antal djurbesättningar före det att det uppdagas att de medför skada för djurens liv och hälsa. Om många har investerat i sådana tekniska lösningar kan det vara svårt att återkalla tekniken. Kravet på att låta förpröva ny teknik, dvs. nyteknikprovning infördes alltså för att säkerställa djurskyddet när nya tekniska lösningar inom djurhållningen introducerades.

Genom nyteknikprovning skapas möjlighet för produkter som vid introduktionen av dem strider mot vissa djurskyddsbestämmelser att prövas. Förutsatt att de inte visar sig skadliga för djuren kan de därefter användas. Syftet med nyteknikprovning är alltså att säkerställa att djuren inte far illa av den nya tekniska lösningen. Resultatet av den forskning och de erfarenheter som görs vid nyteknikprovning kan också leda fram ändringar i myndighetens djurskyddsföreskrifter.

Det som avses med nya tekniska system och ny teknisk utrustning är system eller utrustning som inte är prövade och som har inverkan på djurhållningen när det gäller djurhälsa eller djurskydd. Det kan t.ex. vara fråga om nya djurhållningssystem, nya principer för utfodring, mjölkning etc., Om den nya tekniken däremot inte inverkar på djurhälsan och djurskyddet behövs det inte något godkännande.

Prövningen av nya tekniska system och ny teknisk utrustning görs av Jordbruksverket. Av myndighetens föreskrifter framgår att prövningen av ärenden delas in i tre kategorier (*Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2007:1) om godkännande av ny teknik*).

Den första kategorin utgörs av enkla ärenden där Jordbruksverket fattar beslut på de handlingar som finns eller efter vissa mindre kompletteringar.

Den andra kategorin utgörs av ärenden som avgörs efter en mindre utredning. I dessa fall krävs att beslutsunderlaget måste kompletteras med ytterligare fakta såsom synpunkter från experter och litteraturstudier. Ett exempel är utfodringsspiltor för hästar som provades enligt kategori II och som godkändes efter åtta veckor (ansökan kom in den 11 april och godkändes den 7 juni 1991).

Den tredje kategorin är ärenden som avgörs efter försöksmässig provning. I dessa ärenden kan inte tillräckligt beslutsunderlag

erhållas utan att det genomförs praktiska försök där det nya systemet eller den nya utrustningen testas. I dessa fall beslutar Jordbruksverket att en sådan prövning måste genomföras innan beslut kan fattas. Sökanden skickar in en försöksplan och förslag på ansvarig försöksledare till Jordbruksverket för bedömning och godkännande. Efter att den försöksmässiga nyteknikprövningen har avslutats redovisas resultatet för Jordbruksverket i en rapport. Med stöd av resultaten i rapporten kan verket därefter besluta om den nya tekniken kan godkännas.

För att vara säker på att den nya tekniken inte får negativa effekter på djurskyddet och djurhälsan måste den prövas på ett sådant sätt så att man får ett säkert underlag för bedömningen. Tidsåtgången i ärenden av kategori III anpassas till detta och för viss teknik, t.ex. inhysningssystem för värphöns, så var det nödvändigt att följa djurhållningen under hela produktionscykler för att få fram data om dödlighet, sjuklighet, beteendestörningar etc. Tidsåtgången i kategori III kan därför bli längre än i de andra två kategorierna om det är nödvändigt för att uppnå själva syftet med prövningen. I merparten av ärendena tar själva prövningsfasen sex till tolv månader.

Om Jordbruksverket inte finner att resultatet av prövningen är godtagbart underkänns tekniken. Detta beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om Jordbruksverket och försöksledaren anser att det finns utvecklingsmöjligheter med tekniken eller systemet så kan den ansvariga myndigheten besluta att prövningen får fortsätta efter det att förbättringar av tekniken har gjorts. Ett exempel på detta är flervåningssystem för frigående höns. Resultatet vid det första beslutstillfället var i detta fall alltför dåligt för att tekniken skulle kunna godkännas.

Om däremot ett tekniskt system har godkänts i annat EU-land, i Turkiet eller i en EFTA-stat som har undertecknat EES-avtalet, så behöver det inte nyteknikprövas i Sverige. Denna ömsesidighetsklausul gäller om förfarandet har skett enligt kriterier som garanterar att en djurskyddsnivå som motsvarar den svenska uppnås. Detta framgår av 7 § *Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2007:1) om godkännande av ny teknik*.

9.3.2 Förenlighet med bestämmelser om fri rörlighet av varor

Regeringskansliet har tidigare konstaterat att bestämmelserna om nyteknikprovning är förenliga med fördragets bestämmelser om fri rörlighet av varor (*Yttrande över skadeståndsanspråk mot staten på grund av överträdelse av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om fri rörlighet av varor – hönsburar*).

Av yttrandet framgår att nyteknikprovningen kan anses vara motiverat av hänsyn till djurs liv och hälsa. Det uppges inte heller finnas något mindre ingripande alternativ till nyteknikprovningen. Hur viktigt det är att ha en testprocess som upptäcker fel och gör det möjligt att göra förbättringar av produkten före det att den tas i fullt bruk har t.ex. visat sig när flervåningssystem för frigående värphöns genomgick nyteknikprovning. I början av utvärderingen låg djurdödligheten i systemet på ca 30 procent. Efter att ett antal förändringar av systemet och provningen hade avslutats låg dödligheten i stället på i genomsnitt 9 procent. Att endast i efterhand undersöka om nya tekniska system eller ny teknisk utrustning fungerar bra skulle medföra stor risk för att många djur skulle behöva lida i onödan.

Vidare konstateras det i yttrandet att kravet på godkännande av ny teknik inte heller är diskriminerande mot utländska producenter eftersom det tillämpas på samma sätt oavsett varifrån den nya tekniken kommer ifrån. Merparten av de produkter som har varit föremål för nyteknikprovning har kommit från utländska tillverkare.

I andra europeiska länder finns också provningsförfaranden som i stort motsvarar det svenska systemet med godkännande av ny teknik. Det finns därför en klausul om ömsesidigt erkännande och enligt denna krävs det inte att den utländska utvärderingen måste göras på exakt samma sätt som den svenska provningen. Däremot måste de utländska testerna vara dokumenterade på ett sätt som går att visa upp och att utgången av dem visar att produkten håller en tillfredsställande djurskyddsnivå.

Tillvägagångssättet vid godkännandet bedömdes i yttrandet inte vara mer långtgående än vad som är nödvändigt för att ta reda på produkternas effekt på djurhälsan och djurskyddet. Kravet på godkännande gäller endast produkter som kan ha en okänd påverkan på djurskyddet och djurhälsan i en djurhållning. I så stor utsträckning som möjligt använder den godkännande myndigheten alla befint-

liga underlag vid sin prövning av ett ärende, även provningsresultat och forskning som genomförts i andra länder.

Kravet på prövning ansågs inte heller vara onödigt eftersom de produkter som genomgått en godkännandeförfarande enligt kategori III i de flesta fall har godkänts efter ett antal justeringar av produkten. För tillverkaren har prövningen inneburit att denne har sluppit dra tillbaka en produkt från marknaden som har visat sig vara skadlig för djuren. Testningen har också inneburit en dialog med tillverkaren som ofta lett till förbättringar av produkten.

9.4 Särskilda krav rörande cirkusar och djurparker

9.4.1 Vad finns det för särskilda krav inom dessa områden?

De särskilda bestämmelserna gällande offentlig förevisning av djur har växt fram och utvecklats under lång tid. Redan 1918 förbjöds s.k. menagerier, dvs. att djur fördes från ort till ort och förevisades mot betalning. Detta förbud återfinns i dag i 35 § djurskyddsförordningen. Förbudet mot menagerier gäller dock inte cirkusföreställningar.

Med 1944 års djurskyddslag infördes en bestämmelse som innebär att djur inte får utsättas för lidande när de övas för eller används vid offentlig förevisning. I nuvarande 17 § djurskyddslag (1988:534) finns denna bestämmelse i sak.

I propositionen till nuvarande djurskyddslag (1987/88:93) påpekas att bestämmelsen innebär ett absolut förbud mot att utsätta djur för lidande och med detta avses både fysiskt och psykiskt lidande. Det angav också att djuren i övrigt skulle behandlas väl och ha tillräckliga förvaringsutrymmen m.m. så att deras behov av rörelse, lek och sällskap med andra djur tillgodosågs. De olägenheter som djuren utsattes för på grund av att genom fångenskap vara undandragna från sin naturliga miljö skulle motverkas. Vissa djur skulle inte heller av djurskyddsskäl tillåtas föras från ort till ort för offentlig förevisning, cirkus, varieté eller liknande.

Cirkusar

Begränsning i vilka djur som får föras från ort till ort för offentlig förevisning infördes redan 1959. I dag finns dessa bestämmelser i 35 § djurskyddsförordningen (1988: 539) där det stadgas att

Djur får inte föras omkring och förevisas offentligt i menagerier.

Apor, rovdjur med undantag för tamhundar och tamkatter, säldjur med undantag för sjölejon, noshörningar, flodhästar, hjortdjur med undantag för renar, giraffer, kängurur, rovfåglar, strutsfåglar och krokodildjur får inte heller på annat sätt föras omkring och i samband därmed förevisas offentligt.

Vid cirkus, varieté eller liknande företag får djur som avses i andra stycket inte visas offentligt vare sig vid föreställning eller i något annat sammanhang.

Frågan om vilka djur som ska få hållas på cirkusar har varit föremål för diskussion under lång tid. Av propositionen till nuvarande djurskyddslag (1987/88:93) framgår att Lantbruksstyrelsen vid flera tillfällen hade framfört starka djurskyddsskäl mot att elefanter och sjölejon användes som cirkusdjur. Kritik fanns framför allt på förhållandena vid transport och förvaring av dessa djur. I propositionen angav dock departementschefen att cirkus är en mycket gammal kulturform som det är viktigt att bevara och att förbud därför inte borde införas. I stället borde förhållandena vid transport och förvaring förbättras. Sedan dess har myndigheter och djurskyddsorganisationer vid ett flertal tillfällen påtalat att hållande av vissa djur vid cirkus medför djurskyddsproblem.

För cirkusar finns det vidare särskilda regler när det gäller kontroll. Före det att en cirkus har sin första föreställning för året ska länsstyrelsen inbesikta cirkusen och en begäran om inbesiktning ska ha kommit in till länsstyrelsen senast 14 dagar innan första föreställningen. Detta framgår av 36 § djurskyddsförordningen (1988:539) och 6 § i *Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (DFS 2007:3) om cirkusdjur* (cirkusföreskriften).

Av samma föreskrifter framgår att när det sker förändringar i djurbeståndet eller i utrustningen som är av väsentlig betydelse från djurskydds- eller djurhälsosynpunkt så ska detta också anmälas och kontrolleras av länsstyrelsen. Kontrollen ska ske av den länsstyrelse i vars län som cirkusen befinner sig. Vid en begäran om inbesiktning eller kontroll ska cirkusen t.ex. presentera antalet cirkusdjur av varje djurslag som medföljer cirkusen.

Om kontrollmyndigheten upptäcker allvarliga eller upprepade brister i djurhållningen så kan den förbjuda cirkusen att påbörja eller fortsätta sin turné. Detta framgår av 5 § i ovan nämnda föreskrifter.

Mer detaljerade bestämmelser om djurhållning vid cirkusar utfärdades först 2001 (*Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS*

2001:64) om djurhållningen vid cirkusar). Dessa reviderades av Djurskyddsmyndigheten 2004 och 2007 och resulterade i nu gällande cirkusföreskrifter. Anledningen till revideringen var bl.a. att föreskrifterna inte täckte alla djurslag. Revideringen innebar att det blev tydligt vilken den lägsta nivå av djurhållning som var acceptabel vid cirkusar. Ambitionen var också att kontrollen av cirkusarna skulle bli mer likriktad i hela landet med de nya föreskrifterna som hjälp.

Djurskyddsmyndigheten påpekade också i föreskriftsmotiven att det enligt deras uppfattning var möjligt att ha en tillfredsställande djurhållning på cirkus med domesticerade djur men avsevärt mycket svårare med icke-domesticerade eftersom det är svårt att tillgodose deras behov och naturliga beteenden på en cirkus. Det påpekades också att när dessa djur hålls i djurparker så ställs krav såsom ökad yta och möjlighet till reträtt för att tillgodose dessa djurs behov. Om samma krav skulle ställas på cirkusar skulle detta innebära ett indirekt förbud mot denna djurhållning.

Djurparker

Innan en zoologisk trädgård, djurpark eller annan anläggning för offentlig förevisning av djur får tas i bruk måste den godkännas av länsstyrelsen. Detta anges i 37 § djurskyddsförordningen och godkännandet gäller även ny-, om- eller tillbyggnad om dessa påverkar djuren. Krav på godkännande av zoologiska trädgårdar, djurparker och liknande har funnits sedan 1959. I *Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2009:92) om djurhållning i djurparker m.m.* finns det reglerat vad en sådan ansökan ska innehålla. Det ställs t.ex. krav på att en veterinär och en djurparkszoolog ska vara kopplade till verksamheten och att en besiktning av djurutrymmena krävs före det att anläggningen godkänns.

I föreskrifterna anges också att när det gäller färre än fyra akvarier, där varje akvariums volym understiger 1 000 liter, så behövs inte något godkännande.

Hur djuren på en djurpark eller liknande anläggning ska hållas och skötas är också reglerat i dessa föreskrifter.

9.4.2 Inbesiktningens förenlighet med tjänstedirektivet

I *Genomförande av tjänstedirektivet* (Ds 2008:75, s. 462 ff.) görs en analys av djurskyddslagstiftningens bestämmelser om cirkusar. I promemorian redogörs för det förfarande som gäller för inbesiktning och kontroll av cirkus. Enligt artikel 4.6 i tjänstedirektivet definieras ett tillståndsförfarande som något som innebär att en tjänsteleverantör eller tjänstemottagare måste vända sig till en behörig myndighet för att erhålla ett formellt eller indirekt beslut om att få tillträde till eller utöva en tjänsteverksamhet. Bestämmelserna om inbesiktning av cirkusar uppges i promemorian vara en formaliserad form av offentlig kontroll men förfarandet runt inbesiktningen liknar i allt väsentligt ett tillståndsförfarande. Därför anses inbesiktningen falla in under definitionen av tillståndsförfarande i tjänstedirektivet. De nationella reglerna måste därför uppfylla kriterierna i artikel 9 i tjänstedirektivet.

I promemorian framhålls att kravet på inbesiktning tillämpas lika på alla verksamhetsutövare och är således icke-diskriminerande. Vidare framhålls det bl.a. att cirkusverksamhet ställer stora krav på god djurhållning. Detta beror delvis på att verksamheten är mobil och delvis på att djuren förevisas för allmänheten vilket i sig kan vara stressande. Erfarenheter visar också att det har förekommit problem med vissa cirkusar som har haft dålig djurhållning och som har kunnat turnera en hel sommar utan att bristerna har åtgärdats. I promemorian framhålls det vara svårt för den ordinarie kontrollmyndigheten att agera vid bristande efterlevnad av reglerna eftersom cirkusen vanligen stannar på samma ställe endast en eller två dagar. Det blir därför svårt för myndigheten att följa upp med förelägganden.

Det är på grund av dessa problem som kravet på inbesiktning har införts. Avsikten med inbesiktning är att göra det lättare att på ett tidigt stadium upptäcka brister och att dessa ska åtgärdas innan första föreställningen. Ett system med enbart efterhandskontroller skulle inte kunna ersätta inbesiktningen och därför dras det i promemorian den slutsatsen att mindre ingripande åtgärder inte kan anses vara tillräckliga för att uppnå den åsyftade djurskyddsnivån. Inbesiktningens regel anses därmed var förenlig med artikel 9 i tjänstedirektivet.

I promemorian nämns att bestämmelserna är offentliggjorda, tydliga och entydiga samt uppfyller även i övrigt kraven i artikel 10 i tjänstedirektivet.

Enligt artikel 11 i tjänstedirektivet får tillstånd inte vara tidsbegränsade. Undantag får dock göras om det är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset. I promemorian nämns att inbesiktning av cirkusar för närvarande görs årligen mot bakgrund av vad som har nämnts ovan om de särskilda riskerna med cirkusverksamhet och de särskilda svårigheterna med att kontrollera verksamheten under pågående säsong. Dessutom är det vanligt att cirkusarnas djurbestand och därmed även kraven på bl.a. transporter och djurutrymmen varierar från år till år. Utan krav på årlig inspektion skulle det vara mycket svårt att kontrollera att djurhållningen på cirkusar är förenlig med djurskyddslagstiftningens krav. I promemorian bedöms därför inbesiktningen vara förenlig med tjänstedirektivets bestämmelser även när det gäller det faktum att det innebär ett tidsbegränsat tillstånd.

9.5 Zooutiker och förbud mot hållande av vissa sällskapsdjur

9.5.1 Vad finns det för särskilda krav inom dessa områden?

För att få driva en zooutik eller på liknande sätt handla med djur så krävs utbildning. Detta framgår av *Föreskrifter om ändring i Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (DFS 2004:16) om villkor för hållande, uppfödning och försäljning m.m. av djur avsedda för sällskap och hobby (omtryck 2005:8)* (sällskapsdjursföreskrifterna). I dessa föreskrifter specificeras att den som yrkesmässigt eller i större omfattning handlar med djur ska ha genomgått en grundutbildning samt en eller flera särskilda utbildningar med inriktning på de djurslag som omfattas av handeln. Utbildningar ska vara godkända av Jordbruksverket och i föreskrifterna anges också vilka olika element som utbildningarna måste innehålla.

I sällskapsdjursföreskrifterna finns också vissa krav på hur handeln med sällskapsdjur får bedrivas när det gäller vilken information som köparen ska få av säljaren. Vid överlåtelsen ska ett faktablad med skriftlig information om djuret och dess skötsel lämnas. Vad faktabladet ska innehålla är specificerat i föreskrifterna och exempel på detta är djurets art/släkte, kön, vuxenstorlek, livslängd, näringsbehov, behov av utrymme, inredning, klimat, osv. Syftet

med att lämna ut ett faktablad är att köparen ska få nödvändig information om hur denne ska ta hand om djuret.

Det finns också vissa särskilda bestämmelser om hur man får hålla djuren i en zoobutik. Dessa bestämmelser talar t.ex. om att djur inte får hållas i butiksfönster och att vissa djurarter måste hållas skilda åt från varandra. Syftet med detta är att ge djuren en bra och stressfrimiljö även i butiken.

Det finns också bestämmelser för att skydda djuren från smittsamma sjukdomar och krav på avskild plats för isolering och skötsel av sjuka eller skadade djur. Syftet med reglerna är alltså att djurens situation i butiken ska vara både djurskyddsmässigt och smittskyddsmässigt acceptabel.

Av 4 och 5 §§ i sällskapsdjursföreskrifterna framgår att alla djur inte får hållas som sällskapsdjur eller för hobbyverksamhet. De djur som är förbjudna att hållas, säljas eller förmedlas för sällskap och hobby är bl.a. viltfångade djur med undantag för fiskar. Det är inte heller tillåtet att hålla, förmedla eller sälja apor, rovdjur eller rovfåglar för sällskap och hobby. Inte heller hybrider mellan tamhund och vilda hunddjur eller hybrider mellan tamkatt och vilda kattdjur får hållas, förmedlas eller säljas för sällskap och hobby. Detsamma gäller för korsningar mellan sådana hybrider och vilda arter. Ett undantag från detta är att tamiller och grävling får hållas, förmedlas och säljas för hobbyverksamhet. Hund och katt får också hållas och omfattas inte av denna föreskrift.

9.5.2 Varför finns det särskilda krav för zoobutiker och förbud mot hållande av vissa djur som sällskapsdjur

Europarådskonventionen om skydd av sällskapsdjur

Ursprunget till många bestämmelser om sällskapsdjur finns i Europarådets konvention om skydd av sällskapsdjur (ETS 125) som Sverige har förbundit sig att följa. I denna anges bl.a. :

Kapitel II Grundsatser för hållandet av sällskapsdjur

Artikel 4 hållande

- 1 Varje person som håller ett sällskapsdjur eller den som har lovat att sköta om det ska vara ansvarig för dess hälsa och vård.
- 2 Varje person som håller ett sällskapsdjur eller som sköter om det ska tillhandahålla utrymme, vård och omsorg vilket tar speciellt

hänsyn till etologiska behov hos djuret i beaktande av dess art och ras:

- a ge det lämpligt foder och vatten i tillräcklig mängd;
 - b ge det tillräcklig möjlighet till motion;
 - c vidta alla lämpliga åtgärder för att det inte ska rymma.
- 3 Djur ska inte hållas som sällskapsdjur om:
- a om förutsättningarna i punkt 2 ovan inte uppfylls eller om,
 - b trots att dessa förutsättningar uppfylls, djuret inte kan anpassa sig till fångenskap.

Artikel 8 Handel, kommersiell uppfödning och inackordering/utackordering, djurhem.

- 1 Varje person som när denna konvention träder i kraft handlar med, kommersiellt föder upp, inackorderar, hyr ut eller verkar i ett djurhem ska inom en lämplig tid anmäla sig till den kompetenta myndigheten.
Varje person som står i begrepp att syssla sig i någon av dessa aktiviteter ska anmäla detta till den kompetenta myndigheten.
- 2 Denna anmälan ska innehålla:
- a det slag av sällskapsdjur som är eller ska ingå i verksamheten
 - b personen som är ansvarig och dennes kunskap
 - c en beskrivning av lokaler och utrustning som används eller ska användas
- 3 De ovan omnämnda aktiviteterna får bara genomföras:
- a om den person som är ansvariga har tillräcklig kunskap och förmåga för verksamheten antingen genom professionell utbildning eller genom tillräckligt med erfarenhet av sällskapsdjur och
 - b om lokaler och utrustning som används i verksamheten uppfyller kraven i Artikel 4.

Kapitel IV – Information och utbildning

Artikel 14 – Information och utbildningsprogram

Parterna åtar sig att uppmuntra utvecklingen av information och utbildningsprogram som höjer medvetandet och kunskapen hos organisationer och individer som är verksamma med hållande, uppfödning, träning, handel eller inackordering/utackordering av sällskapsdjur enligt bestämmelserna och principerna i denna konvention. Dessa utbildningar ska framför allt uppmärksamma följande ämnen:

- a träning av sällskapsdjur för kommersiellt- eller tävlingsändamål ska utföras av person med lämplig kunskap och skicklighet.
- b för att motverka
 - i djur som gåvor till barn under 16 år om inte deras föräldrar eller vårdnadshavare står som ansvariga.
 - ii djur som gåvor, tillhörigheter, pris eller bonus.
 - iii oplanerad avel av djur.

- c de möjliga negativa konsekvenser för hälsa och välfärd för vilda djur om de fångades och introducerades som sällskapsdjur.
- d risken för oansvarigt förvärvande av sällskapsdjur som leder till ett ökande antal oönskade djur övergivna djur.

Svenska propositioner m.m.

I propositionen till 1988 års djurskyddslag (1987/88:93) framfördes att det var viktigt att kunna föreskriva om villkor för eller förbud mot viss djurhållning. I 7 § gavs ett bemyndigande till den dåvarande ansvariga myndigheten dvs. Lantbruksstyrelsen, att få meddela föreskrifter om förbud mot eller villkor för att hålla djur i fångenskap.

Av propositionen framgår att bakgrunden till bestämmelsen var bl.a. det ökade intresset för att importera och hålla udda sällskapsdjur. Departementschefen framför i propositionen att det måste förhindras att djur tas in i Sverige om det inte finns tillräcklig kunskap om deras levnadsvillkor och om det svenska klimatet inte erbjuder någon bra miljö för djuren.

Bemyndigandet uppgavs också att vara avsett för att förhindra att djur som normalt inte hålls i fångenskap inte skulle få hållas som sällskapsdjur på ett sådant sätt att det "otillbörligen" inskränker deras naturliga beteenden. Det som avsågs var då bl. a. reptiler och andra exotiska djur. Departementschefen angav också att genom att ställa upp villkor för hållandet av dessa djur i fångenskap borde hållandet av sådana djur kunna begränsas till djurparker och liknande anläggningar.

I propositionen 1989/90:118 föreslogs att krav på skötselråd skulle införas när då sällskapsdjur såldes yrkesmässigt. Som skäl uppgavs att sällskapsdjur blir allt vanligare i svenska hem men att nyblivna ägare ofta har dåliga kunskaper om hur djuret ska skötas. Den som köper ett djur bör därför få sakkunnig information om hur djuret ska skötas. Förslag på krav på skötselinformation i samband med överlåtelsen föreslogs därför.

Av propositionen framgår också att förslaget avsåg all yrkesmässig försäljning av sällskapsdjur, dvs. djur som hålls för sällskap och som hobby. Kravet på information ansågs variera med bl.a. djurart och den förkunskap som köparna i allmänhet kunde antas ha. Störst behov av information till köpare ansågs finnas vid försäljning från en zoologisk affär direkt till allmänheten. Skälet till detta var att många som köper djur i sådana affärer kan förmodas vara helt

okunniga om den djurart som de köper och många av dem har heller aldrig tidigare haft hand om djur av något slag. I dessa fall ansågs det vara av särskild vikt att informera köparna om hur djuren skulle skötas. Det framfördes även i propositionen att detta borde som regel ske i form av att skriftliga skötselråd som överlämnades till köparna och att anvisningarna för skötseln också borde vara ganska utförliga.

Mot den bakgrunden fick Jordbruksverket ett bemyndigande att föreskriva om bl.a. skyldighet att vid överlåtelse av djur ge information om djurets skötsel. Detta gjordes 1997 i *Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1997:61). om villkor för hållande, uppfödning och försäljning m.m. av djur avsedda för sällskap och hobby*. I dessa föreskrifter fanns bl.a. dagens krav på skyldighet att överlämna information om djurets skötsel vid försäljning av sällskapsdjur. Dagens förbud mot att hålla viltfångade djur (med undantag för fiskar och grodor) samt apor och rovdjur för sällskap och hobby fanns också med i dessa föreskrifter. Undantagna från detta förbud var då tamiller och grävling.

9.5.3 EU-domstolens dom i mål C-219/07

I mål C-219/07 prövade EU-domstolen om en s.k. positiv förteckning över däggdjursarter i nationell djurskyddslagstiftning är förenlig med artikel 28 och artikel 30 i EUT-fördraget (motsvaras i dag av 34 och 36 EUF-fördraget) och rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem.

Domstolen fann att artiklarna nämnda ovan varken ensamma eller i förening med rådets förordning (EG) nr 338/97, behöver utgöra hinder för en nationell lagstiftning i form av en sådan positiv förteckning om det grundas på skyddet av djurs välbefinnande, intresset av att skydda människors och djurs hälsa och liv eller tvingande krav som miljöskydd. Skyddet för dessa intressen ska dock inte kunna uppnås på ett lika effektivt sätt genom åtgärder med mindre begränsande verkan på handeln inom EU. Förteckningen ska vidare grunda sig på objektiva och icke-diskriminerande kriterier. Det ska även finnas möjlighet att få nya arter upptagna i förteckningen. Avslag på en ansökan om att få en art upptagen ska grundas på en verklig risk för djurs välbefinnande, intresset av att skydda människors och djurs hälsa och liv eller tvingande krav som

miljöskydd. Beslut om avslag ska vara motiverade och kunna överklagas till domstol.

En s.k. positiv förteckning över vilka däggdjur som är tillåtna att inneha är alltså förenlig med EU-rätten om den baseras på objektiva kriterier om bl.a. djurens behov och om de utgör en fara för människor eller miljön samt om detta skydd inte kan uppnås på ett mindre ingripande sätt. Vidare ska det vara möjligt att få nya djur upptagna i förteckningen och att förfarandet ska uppfylla grundläggande förvaltningsrättsliga krav på bl.a. överklagbarhet.

9.5.4 Forskning kring hållande av djur som sällskapsdjur

Vilka djur är lämpliga att hålla som sällskapsdjur?

Hållandet av vissa exotiska djur som sällskapsdjur har ifrågasatts av forskare. Forskare som Schuppli och Fraser (2000) anser att det finns två aspekter som måste vägas in i bedömningen av ett djurs lämplighet att hållas som sällskapsdjur. Den första aspekten är djurets egen välfärd och den får inte riskeras utan ska idealt t o m förbättras. Den andra aspekten är att införskaffandet och hållandet av djuret inte får förorsaka eller riskera att skada andra djur, människor eller miljö.

För att utreda dessa två aspekter närmare anger Schuppli och Fraser (2000) en mängd frågor som bör ställas vid bedömning av om en djurart är lämplig att få hållas som sällskapsdjur.

När det gäller djurets välfärd är detta t.ex. frågor som om det finns tillräcklig kunskap rörande djurens behov av rörelse, social kontakt med andra djur och djurets naturliga beteende. Vidare måste det finnas kunskap om vilka näringskrav som detta djur har, vilket temperaturintervall som djuret är beroende av och hur man ska känna igen och förebygga negativa tillstånd som rädsla, smärta och oro. Kunskap måste även finnas om hur djuret ska behandlas om det blir sjukt.

Förutom kunskap måste det även finnas praktiska förutsättningar för att hållandet av djuret ska fungera. Detta betyder t.ex. att det måste finnas lämpligt foder att tillgå i handeln och praktiserande veterinärer med kompetens för just denna djurart att vända sig till. Vidare måste det med hänsyn taget till vårt klimat vara möjligt att skapa en hållandemiljö för dessa djur som tillgodoser deras behov av vila, rörelse, social kontakt, naturligt beteende mm. I

samband med detta måste man också ta hänsyn till att vissa av dess djur växer på ett sätt som kan ändra kraven på hållande ganska drastiskt och att livslängden kan vara mycket längre än för mer traditionella husdjur.

Schuppli och Fraser (2000) påpekar också att i bedömningen av djurens välfärd måste även risken för lidande, skador, sjukdom eller död vid införskaflande och transport av dessa djur också vägas in.

När det gäller andra aspekter än djurskyddsaspekter så tar Schuppli och Fraser (2000) upp risken för skador på andra djur, människor och miljö. Frågor som huruvida djuren är giftiga, kan överföra smittor eller attackera och skada människor och andra djur måste vägas in i bedömningen av lämplighet som sällskapsdjur. Djur som av många har ansetts innebära en risk för människor och andra djur och därför ansetts vara olämpliga som sällskapsdjur är t.ex. giftormar, pytonormar, krokodiler, primater, vargar, varghybridbrider och stora kattarter (Diesch 1981, Jacobson 1993, Payne 1998).

När det gäller skador på miljön så finns det risk för skador både på djurets ursprungliga miljö och den nya miljö som djuret hamnar i. I den ursprungliga miljön kan infångandet utgöra ett hot mot artens överlevnad. I den nya miljön är det däremot främst andra arter som kan komma att påverkas negativt såsom genom sjukdom och utrotning om den nya arten kommer lös och förvildas.

Schuppli och Fraser (2000) påpekar också att vissa djurarter kan ha "motbjudande" karaktärer i form av stark lukt, ljudliga läten, orenlighet osv. som kan göra hållningen oacceptabel för ägaren eller andra människor. De varnar också för att det finns risk för att djurägarens intresse och åtagande snabbt avtar gällande djurarter som t.ex. är nattaktiva eller aktivt söker ensamhet och på så sätt är osällskapliga.

Primater

I Sverige är det förbjudet att hålla primater som sällskapsdjur men detta förbud ifrågasätts ibland. Lämpligheten av att hålla primater som sällskapsdjur har dock starkt ifrågasatts av forskare som bl.a. Soulsbury et al (2009). En av orsakerna är att nutritionsrelaterade sjukdomar är vanliga hos primater som hålls som sällskapsdjur (Krook & Barell 1962, Resnick 1971, Keymer 1972, Chadwick et al. 1979, Hatt & Sainsbury 1998, Kim et al. 1978). Det kommersiellt

tillgängliga fodret som finns för primater anses inte tillgodose olika arters artspecifika behov (Crissey & Pribyl 1997). Ett annat problem är att primaterna ofta hålls inomhus vilket gör att de får för lite solljus (Kim et al. 1978, Hatt & Sainsbury 1998) och problem med temperaturer, luftfuktighet och ljusnivåer (Hevesi 2005). Bland t.ex. sällskapsprimater i Mexico City antas temperaturvariationer bidra till den höga förekomsten av luftvägssjukdomar och bristen på solljus till hudsjukdomar (Duarte-Quiroga & Estrada 2003).

Det anses också att vara svårt att hålla primater på tillräckligt stora ytor för att kunna ge dem en god välfärd (Prescott & Buchanan-Smith 2004). Primater har stora hemområden som kan sträcka sig från 0,4 kvadratkilometer hos små marmosetter till 170 kvadratkilometer hos de största primaterna (Mendes Pontes et al. 1995, Milton & May 1976).

För primater är också den sociala situationen mycket viktig för deras välfärd. Beteendestörningar, matofobier och andra hälsoproblem är vanliga hos primater som hålls ensamma och/eller har separerats från modern och familjen (Harlow & Harlow 1962, Kaufmann & Rosenblum 1967, Johnson-Delaney 1991, Coe 1993, Spring et al. 1997, Norcross & Newman 1999, Shannon et al. 1998, Reinhardt & Rossell 2001, Pryce et al. 2002, Mallapur & Choudhury 2003, Wiens & Zitzmann 2003, Yamamoto & de Araújo Lopes 2004, Hones & Marin 2006).

Allvarliga sjukdomar kan också spridas från andra primater till människa. Exempel på sådana är herpes B virus, simian T-lymphotropic virus typ-1, simian immunodeficiency virus, Ebolavirus, Marburgvirus, gulafebervirus, apkoppsvirus och hepatit B-virus (Skierus 2010).

Fåglar

Forskning har även bedrivits när det gäller lämpligheten att hålla fåglar som bl.a. papegojor som sällskapsdjur (Engebretson 2006). Även här har dieten konstaterats vara ett problem och det har uppskattats att felaktig näringstillförsel är ansvarig för upp till 90 procent av alla kliniska problem som ses hos fågelveterinärer (Harrison 1998). Trots att det finns foder av hög kvalitet att tillgå i form av pellets så har fåglar så varierade behov att det i princip är

omöjligt att kommersiellt tillgodose alla olika arter av fåglar som hålls som sällskapsdjur (Harrison 1998, Reid & Perlberg 1998).

Ett annat djurskyddsproblem som har konstaterats hos fåglar som hålls för sällskap är stress. Även om ett liv i fångenskap utan predatorer, dåligt väder, letande efter mat m.m. kan verka bekvämt och bekymmersfritt så visar obduktioner av sällskapsfåglar att de ofta har varit stressade (Graham 1998). Dessa stressrelaterade skador antas bl.a. bero på de fysiska och beteendemässiga begränsningar som fångenskapen medför. Graham (1998) påpekar att ”det tycks som att den ideala inhägnaden för fåglar i fångenskap är en med en sådan storlek och inredning att fågeln inte är medveten om att den är i fångenskap”.

Vissa fåglar som papegojor är mycket sociala fåglar och lever i naturen i stora flockar. Varje dag flyger de kilometervis för att söka efter den variation i maten som de behöver och på natten samlas de i grupper med hundratals eller till och med tusentals fåglar (Gilardi & Munn 1998). I fångenskap uppvisar en del fåglar stereotypier och forskning har visat att vissa stereotypier hos fåglar i fångenskap är relaterad till bristen på yta och fysisk komplexitet medan andra stereotypier är relaterade till brist på tillfälle att utföra födosökande beteenden. Brist på sociala interaktioner med samma art tycks bidra till båda typerna av stereotypier (Sargent & Keiper 1967, Keiper 1969, Meehan et al. 2003a, 2004, Meehan 2003b).

Även om många papegojor föds upp i fångenskap så anses de inte vara domesticerade utan har kvar medfödda beteenden och fysiska behov som vilda papegojor (Davis 1998, Graham 1998). De utrymmen och hållningsformer som papegojor dock hålls i fångenskap av privata ägare är oftast utformade efter ägarens bekvämlighet och inte efter fågelns behov (Graham 1998, van Hoek & ten Cate 1998). Dessa begränsningar av miljön i fångenskapen kan på ett avsevärt sätt minska möjligheten för dessa fåglar att uttrycka sina naturliga beteenden som t.ex. socialisering, födosöksbeteende och flygning (Sargent & Keiper 1967, Graham 1998). Dessa begränsningar av naturliga beteenden kan leda till stereotypier och är en indikation på dålig välfärd (Sargent & Keiper 1967, Keiper 1969, Mason 1991, King 1993, Broom 1996, Graham 1998, van Hoek & ten Cate 1998, Garner et al. 2003b, Meehan et al. 2003a, 2004, Meehan 2003b).

Reptiler

Forskare som exempelvis Warwick (1990) anser att det finns en utbredd missuppfattning om att reptiler liksom andra "lägre stående" ryggradsdjur skulle vara mer anpassningsbara och tåligare än "högre stående" ryggradsdjur. Den forskning som finns visar i själva verket på motsatsen, dvs. att reptiler är känsliga och har svårt att anpassa sig till miljöer som inte är naturliga för dem. Warwick tror att en av anledningarna till detta är att reptiler har mer medfödd kunskap och mindre inlärd kunskap än t.ex. många däggdjur som lärs upp av sina föräldrar och därför har bättre anpassningsförmåga.

Reptilers beteende i fångenskap har inte studerats lika mycket som t.ex. däggdjur och fåglar. Studier från Storbritannien visar också att många har dålig kunskap om hur dessa djur ska hållas för att djuren ska må bra. Forskarna konstaterade att dödligheten bland djuren var hög och att de ungdomarna som höll reptilerna hade mycket att lära om hur man ska hålla dessa djur (Bride 1998).

Bland de djurskyddsproblem som är kopplade till hållande av reptiler är beteendestörningar vanliga. I forskning som har utvärderat hållning av mer än 4 000 reptiler fann man i olika fångenskaps-situationer både sådant som ledde till fysiska skador och rena beteendeproblem. Bland vanliga beteendeproblem fanns t.ex. hyperaktivitet, inaktivitet och aggression. Ett annat beteendeproblem var deras interaktion med de transparenta "väggarna" i utrymmet där vissa individer kunde tillbringa upp till 100 procent av sin aktiva period med att försöka trycka sig mot, klättra upp på eller gräva sig under dessa. (Warwick 1990).

Många av beteendeproblemen var kopplade till alltför små ytor att röra sig på eller en allt för ostimulerande miljö. Många reptiler rör sig i naturen över stora ytor och har ett aktivt födosök. För att ge dessa djur välfärd krävs att den fysiska miljön inte enbart tillgodoser de mest grundläggande biologiska behoven som föda, vatten, rätt temperatur och luftfuktighet utan även deras beteendebehov. Studier på t.ex. sköldpaddor visar att hållandemiljön kan vara direkt avgörande för välfärd, hälsa och levnadslängd. Sköldpaddor som hölls i miljöberikade förhållanden var signifikant mindre stressade (lägre stresshormoner) än de som hölls i miljöfattiga förhållanden (Case et al. 2005).

9.6 Utredarens överväganden och förslag

§ 16-tillstånd

Utredaren kan konstatera att många instanser anser att nuvarande § 16-tillstånd fyller en viktig funktion för djurskyddet. Länsstyrelserna m.fl. myndigheter har pekat på att tillståndet är viktigt för att förebygga djurskyddsproblem och att detta skulle försvinna om tillståndet t.ex. ersattes med ett anmälningförfarande. Utredaren har också tolkat att såväl hästbranschen som SKK är förhållandevis positivt inställda till dessa tillstånd så länge som de sköts på ett effektivt, kompetent och enhetligt sätt.

Utredaren har dock ambitionen att förenkla lagstiftningen och likrikta de krav som ställs på olika djurverksamheter så att de blir mer enhetliga och logiska till sin struktur. Utredaren har därför försökt finna en alternativ lösning till § 16-tillstånden som med ett bibehållet djurskydd skulle administrativt vara mindre betungande. Utredaren anser även att de finns tecken på att länsstyrelserna hanterar § 16-tillstånden olika (se avsnittet *Behövs § 16-tillstånden?*).

Som utredaren ser det består § 16-tillståndet av två viktiga delar. Den ena rör lämpligheten hos den som ska driva verksamheten i form av utbildning eller erfarenhet, och den andra delen utgörs av en form av godkännande av lokaler för hållande av djur.

När det gäller kravet på lämplighet anser utredaren att detta är viktigt för alla former av djurverksamhet. Utredaren har därför lagt ett förslag om ett generellt kompetenskrav för all djurhållning i lagen, se *Utredarens övriga överväganden*. Till detta föreslår utredaren att det sedan kopplas mer specifika djurskyddsföreskrifter där det anges vilken kompetens och utbildning som krävs vid olika djurverksamheter. Däremot anser inte utredaren att det nödvändigtvis behövs särskilda utbildningstillstånd utan efterlevnaden av kraven bör kunna kontrolleras av kontrollmyndigheten vid vanlig djurskyddskontroll. När nya djurverksamheter startar kan det eventuellt vara lämpligt att det finns någon form av anmälningsskyldighet så att länsstyrelsen får kännedom om dessa och vid denna anmälan skulle t.ex. ett kompetensbevis kunna kopplas om det bedöms vara lämpligt för verksamheten. Utredaren anser att Jordbruksverket bör se över detta i samband med framtagandet av djurskyddsföreskrifter kopplade till utbildning.

När det gäller kravet på godkännande av lokal för djurhållning i § 16-tillstånden så anser utredaren att det är något som är av generell betydelse för djurskyddet. I dag finns olika former av lokalgodkännande för djurverksamheter utspridda i olika paragrafer i lag, förordning och föreskrifter. Lokalgodkännande finns för alla försöksdjur, för alla djur i offentlig förevisning, för lantbruksdjur och hästar om de hålls i viss omfattning, för vilda djur i hägn och för de sällskap och hobbydjur som omfattas av § 16-tillstånd.

Utredaren anser att det skulle vara bättre och mer logiskt om man i lagstiftningen tog ett större och mer enhetligt grepp på frågan om lokalgodkännande. Utredaren föreslår därför att man i djurskyddslagen inför ett allmänt krav på att lokaler i yrkesmässig djurhållning och djurhållning av större omfattning ska godkännas i förväg. Dagens olika lokalgodkännanden skulle då täckas in av detta och Jordbruksverket skulle sedan få föreskriva om hur dessa godkännanden ska ske för olika verksamheter och vilken omfattning de bör ha. Länsstyrelserna har i dag stor rutin på att hantera förprövningsärenden och gör så med förhållandevis korta handläggningstider. Borttagandet av § 16-tillstånden skulle alltså ersättas med en viss utökning av förprovning av lokaler. Utredaren bedömer att med vägledning av Jordbruksverkets föreskrifter bör detta kunna hanteras effektivt och ändamålsenligt av länsstyrelserna. Utredaren är medveten om att detta innebär att en del av den administration som § 16-tillstånden i dag innebär bibehålls men anser att denna är välmotiverad från djurskyddssynpunkt och nödvändig för att bibehålla samma djurskyddsnivå. Enligt utredarens mening är det oundvikligt att ha någon form av godkännande av djurlokaler på förhand om man vill ha ett förebyggande djurskydd. Ett sådant godkännande är inte enbart en belastning för den som ska driva en ny djurverksamhet utan också en investeringssäkerhet och en hjälp i verksamheten genom att man på detta sätt får en försäkran om att lokalerna är ändamålsenliga och godkända för verksamheten.

Utredaren anser även att det är rimligt att olika djurverksamheter behandlas mer lika och med detta förslag skulle stallar och lokaler för all yrkesmässig djurhållning eller djurhållning i större omfattning omfattas av ett krav på godkända lokaler, oavsett vad djuren används till. Omfattningen och innehållet i godkännandet bör dock variera med verksamheten och regleras i myndighetsföreskrifter.

På samma sätt som i dag anser utredaren att verksamheter av mindre omfattning bör undantas från kravet och dessa gränser bör göras mycket tydliga. Ett problem som har påtalats med § 16-tillstånden är att det i dag inte tydligt framgår vilka som omfattas av tillståndsplikten. Ett antal instanser har påtalat att ordalydelserna i föreskrifterna är otydliga och svårbegripliga. Detta måste enligt utredaren klargöras och föreskriftstexten på detta område måste förenklas. Utredaren anser att det är viktigt att bestämmelserna är formulerade så att de som berörs av bestämmelsen också förstår att de berörs.

Som utredaren har tolkat analysen i *Genomförande av tjänstedirektivet* (Ds 2008:75) hindrar inte tjänstedirektivet att medlemsstaterna har krav på godkännande av fysisk infrastruktur som t.ex. lokaler för djurhållning.

Förprovning

Utredaren har i avsnittet om § 16-tillstånden lagt ett förslag om ett allmänt krav på att lokaler i yrkesmässig djurhållning och djurhållning av större omfattning ska godkännas i förväg. Utredaren anser alltså att kravet på förprovning av ny-, om- och tillbyggnad av djurstallar behövs för att förebygga djurskyddsproblem. Utredaren anser också att det är av största vikt att i förhand försäkra sig om att de tekniska lösningar som används för att inhysa djuren fungerar väl utifrån djurens fysiologiska och beteendemässiga behov och förutsättningar.

Utredaren bedömer även att förprovningen behövs för att hjälpa företagaren och fungera som ”garant” för företagarnas investeringar i stall och andra byggnader där djur hålls. I dag fungerar förprovningen på vissa håll också som en informationskälla till företagaren och detta är något som utredaren anser borde stärkas. Att nå ut med information till företagarna om förändringar och förbättringar är viktigt.

Helhetsyn

Utredaren anser också att det ska finnas en helhetssyn i förprovningen. Med detta menar utredaren att faktorer som är viktiga för att kunna skapa ett gott djurskydd och en god djurhälsa ska inklu-

deras. Som exempel kan nämnas att det i förprovningen bör ingå att se till att det finns möjlighet att släppa ut djur på bete eller ställa upp utegångsdjur som blir sjuka. När det gäller bete så har det framförts som en brist i förprovningen att den endast omfattar byggnaderna och inte ser på om kravet på bete kan uppfyllas. Bete är viktigt från såväl djurskydd, djurhälso- och smittskyddssynpunkt. Beteshållning ger mjölkkor en möjlighet att bete sig naturligt och under beteshållning läker även vissa klövproblem. Möjligheten att kunna hålla kor på bete är också viktigt i samband med salmonellasaneringar.

I förprovningen i dag ingår i viss utsträckning att se på smittskydds- och djurhälsoaspekter men utredaren anser att detta borde förtydligas och stärkas. I sin rapport *Ett djurskydd i förändring* (SJV 2008:24) har Jordbruksverket föreslagit att smittskyddsaspekter bör ingå i förprovningen i större omfattning än vad som sker i dag. Utredaren stöder detta förslag och anser att det kan leda till både ökad välfärd för djuren och minskade kostnader för djurägarna och samhället. Det kan även förbättra livsmedelssäkerhet och arbetsmiljön för djurpersonal genom att minska risken för att smittor sprids mellan djur och människor.

I betänkandet *Folkbälsa – Djurhälsa. Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring* (SOU 2010:106) uppger Djursmittsutredningen att den har övervägt att införa en bestämmelse om krav på förprovning av djurstallar utifrån biosäkerhetssynpunkt i en av utredningen föreslagna ny djursmittslag. Argument för att göra så anger Djursmittsutredningen är att ny- eller ombyggnation av djurstallar ofta innebär mycket stora investeringar och att det kan vara svårt för en enskild djurhållare att överblicka de konsekvenser som byggnaden kan få för smittskyddet. Djursmittsutredningen konstaterar att om staten på förhand ser till att byggnaderna uppfyller kraven på biosäkerhet så skulle både samhällets och näringens kostnader för bl.a. bekämpningen av djursmittor minska. Djursmittsutredningens slutsats var dock att ett krav på förprovning från biosäkerhetssynpunkt inte är nödvändigt eller proportionerligt i förhållande till den avsedda nyttan med åtgärden.

Utredaren instämmer i Djursmittsutredningens resonemang men inte i dess slutsats. Utredaren anser att det finns ett stort samhällsintresse av att minska både djurlidandet och kostnader som olika sjukdomar och smittor för med sig. Detta gör att kravet är både nödvändigt och proportionerligt med nyttan. Eftersom det i dag redan finns inarbetade rutiner för förprovning bedömer

utredaren att den extra administrativa bördan inte nödvändigtvis behöver vara särskilt omfattande men att vinsten kan vara mycket stor. Sverige har en tradition av ett gott djurhälsoläge och smittfrihet från många sjukdomar som är vanliga i andra EU-länder. Detta anser utredaren att man måste värna om från såväl djurskydds-, djurhälso- och folkhälsosynpunkt. Utredaren bedömer att för att effektivt kunna såväl förebygga som bekämpa smittor krävs att hänsyn tas även till dessa aspekter när stallar och andra byggnader planeras och uppförs. Utredaren anser att allt som har väsentlig betydelse för djurskyddet och djurhälsan ska ingå i förprovningen. Denna tanke fanns redan i propositionen till 1988 års djurskyddslag.

Kompetens och samordning

Förprovningen är inte idag, och bör inte heller i framtiden enligt utredarens mening, endast vara en teknisk granskning av byggnaders och olika anordningars mått och konstruktion. Den tekniska granskningen är dock enligt utredaren en viktig förutsättning för att säkerställa att den djurmiljö som planeras och konstrueras kan ge djuren en god djurvälstånd. Förutom detta krävs det att aspekter som djurs beteende och hälsa också tas med i bedömningen. Utredaren anser därför att det förutom en god byggnadsteknisk och veterinärmedicinsk kompetens krävs etologisk kompetens. I dag är främst byggnadskonsulenter och länsveterinärer involverade i förprovningen. Kontrollen av djurskyddet utförs dock sedan av djurskyddskontrollanterna och utredaren bedömer att kontrollarbetet och förprovningen skulle kunna stärkas och effektiviseras om dessa processer integrerades i högre utsträckning. I dag har t.ex. många djurskyddskontrollanter etologisk kompetens.

Alla personer som är involverade i förprovningsarbete behöver adekvat och kontinuerlig utbildning för detta arbete. För att förprovningen ska ske på likartat sätt i hela landet är det också viktigt att regelbundna avstämningar sker med andra länsstyrelser och Jordbruksverket. Verket håller regelbundet (två gånger per år) kurser för länsstyrelsens byggnadskonsulenter i syfte att vidareutbilda dessa och likriktat förprovningen. Utredaren anser att veterinärer och etologer som är involverade i förprovningen behöver liknande utbildning och möjlighet till avstämning.

Utredaren anser också att länsstyrelserna ska organisera sig så att arbetsuppgifter kan fördelas mellan olika länsstyrelser för att utnyttja kompetens, t.ex. genom specialisering och samordning. Utredaren anser även att det finns andra möjligheter till samordning inom länsstyrelsen. Förprovningen skulle t.ex. för hägn kunna samordnas med tillståndsprövning enligt jaktlagstiftningen.

Omfattning av förprovningen

Utredaren menar att alla godkännanden av utrymmen för djur bör kunna samlas under en enda paragraf. Vad som ska gälla för olika djurverksamheter och vilka eventuella skillnader i omfattning av godkännandet, anser utredaren bör anges myndighetsföreskrifter. Kravet på förprovning ska dock endast gälla djurhållning som är yrkesmässig eller i större omfattning. Vad som ska anses vara större omfattning bör även det anges i myndighetsföreskrifter. Utredaren anser att det måste bero på vilket behov av förprovning som det finns och vilka risker som det finns inom olika djurhållningar.

Utredaren anser också att något av det viktigaste i det förebyggande djurskyddsarbetet är att ge djuren en god levnadsmiljö. Utredaren är medveten om att förprovning innebär en viss administration men anser att den är välmotiverad ur djurskyddssynvinkel och helt nödvändig för att bibehålla den djurskyddsnivå som vi har i Sverige. Utredaren bedömer att med en mer enhetlig hantering av dessa ärenden så kommer den administrationen att minska och borttagandet av § 16-tillstånden kommer leda till administrativ förenkling.

Utredaren bedömer också att detta är helt i linje med det projekt som Jordbruksverket driver, *Ett djurskydd i förändring*, där man bl.a. arbetar med att införa en differentierad förprovning. Det betyder t.ex. att vissa typer av byggnader får en förenklad förprovning. Som tidigare har konstaterats så hindrar inte heller tjänstedirektivet att medlemsstaterna har krav på godkännande av fysisk infrastruktur som t.ex. lokaler för djurhållning se *Gällande rätt och bakgrund till djurskyddslagstiftningen*.

Nytechnikprovning

Utredaren anser att det från djurskyddssynpunkt är viktigt att behålla godkännande av nyteknik. Som utredaren ser det är kravet på nytechnikprovning viktigt ur ett förebyggande djurskydds-perspektiv. Risken för att ny teknisk utrustning som kan orsaka djur lidande annars används bedömer utredaren som för stor. Godkännandet har också tidigare ansetts vara en viktig förutsättning för att Sverige ska kunna upprätthålla ett gott djurskydd och en god djurhälsonivå. För den enskilde företagaren innebär också godkännandet precis som förprovningen en investeringssäkerhet genom att produkten blir testad och konstaterad som väl fungerande.

Utredaren bedömer också att nytechnikprovning bör anses vara förenligt med EU-fördragets bestämmelser om fri rörlighet eftersom förfarandet är nödvändigt, proportionerligt och icke diskriminerande, se avsnitt *Förenlighet med bestämmelser om fri rörlighet av varor* ovan.

Utredaren anser också att möjligheten till nytechnikprovning ger flexibilitet i lagstiftningen eftersom det genom den görs möjligt att testa ny utrustning eller teknik. Utredaren anser att det är viktigt att utveckling av mer lönsamma och djurvänliga tekniska lösningar sker. En förutsättning är dock att systemen inte får negativa konsekvenser för djurväl-färden.

Den kritik som har funnits mot nytechnikprovningen är bl.a. att den i vissa fall har tagit mycket tid och resurser i anspråk. Utredaren kan dock konstatera att staten har finansierat delar av den nytechnikprovning som genomförts. Nytechnikprovning också medfört en del utvecklingsföredelar för tillverkaren eftersom testningen inneburit en dialog med tillverkaren som ofta har lett till förbättringar av produkten. Nytechnikprovning har också inneburit att tillverkaren har sluppit dra tillbaka en produkt från marknaden som har visat sig vara skadlig för djuren.

Utredaren bedömer därför att nytechnikprovning behövs och är viktig för att förebygga djurväl-färdsproblem. Utredaren bedömer även att det är av stor vikt att denna provning håller en hög vetenskaplig klass för att vara tillförlitlig och kunna ligga till grund för föreskriftsändringar. För att underlätta framtagande av forskningsplan m.m. till Jordbruksverket vid ansökan om nytechnikprovning anser utredaren att branscherna kan ta hjälp av, och samarbeta med, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU). Många forskare vid SLU har

stor erfarenhet och kompetens när det gäller denna typ av forskning.

Utredaren anser också att branscherna, myndigheterna och SLU borde inrätta ett innovationscenter dit företagare kan vända sig med sin idé och få hjälp med att utveckla och genomföra den. Liknande innovationscentrum och tankesmedjor har bildats inom andra områden och utredaren bedömer att detta skulle kunna stimulera och stödja utvecklingen.

Cirkusar och djurparker

Utredaren anser att den inbesiktning som cirkusar genomgår innan första föreställning är nödvändig ur djurskyddssynpunkt. Inbesiktningen är viktig för att förebygga djurskyddsproblem och den kan liknas vid en form av förhandsgodkännande av lokaler som finns för annan djurverksamhet. Som utredaren har tolkat analysen i *Genomförande av tjänstedirektivet* (Ds 2008:75) så tycks också kravet på inbesiktning vara förenligt med tjänstedirektivet.

Som utredaren ser det måste grunden för all djurhållning vara att djuren ges en god djurvälstånd, se *Etiska utgångspunkter för en ny djurskyddslagstiftning*. Utredaren bedömer att förutsättningarna för att skapa en god djurvälstånd i cirkusverksamhet är begränsade på grund av cirkusverksamhetens kringflyttande och ytor att hålla djuren på också är begränsade. Olika djurarter har olika behov vilket gör dem mer eller mindre lämpliga till att använda i cirkusverksamhet. Generellt anser utredaren att framför allt domesticerade djur bör användas vid cirkus.

Enligt utredarens mening varken är, eller bör, cirkusar vara undantagna från kravet på att djuren ska kunna bete sig naturligt. Kravet på naturligt beteende omöjliggör dock att vissa djur hålls och används i cirkusverksamhet. Utredaren bedömer att detta gäller t.ex. sjölejon och elefanter eftersom deras behov av att få bete sig naturligt inte kan anses vara möjligt att tillgodose i cirkusverksamhet. När dessa djur hålls i djurparker har storleken på de utrymmena de hålls i anpassats efter djurens behov av naturligt beteende och att de ska ha möjlighet att dra sig undan. På en cirkus är det inte praktiskt möjligt att hålla djuren på så stora utrymmen att kravet på naturligt beteende kan uppfyllas. Det går inte heller att ordna ett avskilt område där besökaren inte kan se eller störa djuren som är tillräckligt stort för att djuren ska kunna känna sig

ostörda. Att kräva motsvarande ytor som finns i djurparker skulle innebära ett indirekt förbud mot hållningen av dessa djur vid cirkusar. Utredaren anser därför att det av tydlighetsskäl är att föredra att förbjuda att sjölejon och elefanter hålls på cirkus i likhet med de andra djur som i dag är förbjudna. Enligt utredarens mening kan samhällsnyttan med att förevisa dessa djur offentligt erhållas på djurparker där djurens behov av naturliga beteenden och ostördhet bättre kan tillgodoses.

I dag anges de djur som inte får hållas på cirkus i djurskyddsförordningen. Utredaren föreslår att detta istället ska framgå av djurskyddslagen och att den lista på djur som inte får förevisas på cirkus ska omfatta även elefanter och samtliga säldjur, dvs. även sjölejon.

Utredaren anser att vetenskap och beprövad erfarenhet ska ligga till grund för bestämmelser gällande vilka djur som bör få hållas på cirkus och de villkor som bör ställas för hållandet där. Utredaren anser därför att Jordbruksverket ska ges ett bemyndigande att i föreskrifter reglera och förbjuda viss djurhållning på cirkus om den inte anses uppfylla kraven på t.ex. naturligt beteende.

När det gäller hållande av djur i djurpark kommer denna djurhållning också att omfattas av kravet på förprovning, se ovan. Att ha ett krav på godkännande före det att innan en djurpark får öppna anser utredaren är rimligt från djurskyddssynpunkt och krav finns redan i dag på att anläggningen ska godkännas före det att den tas i bruk. Gällande djurparker så har inte några synpunkter framförts om att detta krav i dag upplevs som orimligt betungande eller onödigt. Utredaren föreslår därför inte några övriga förändringar.

Zoobutiker

Utredaren anser att det är både nödvändigt och rimligt att kräva att den som driver en zoobutik har utbildning om de djur som säljs. Många köper sitt första djur i en zoobutik och har därför begränsad eller inte någon kunskap om djur och dess skötsel. Att det finns kunnig personal som kan svara på frågor och ge råd är alltså av stor vikt för djurets framtida skötsel och välfärd.

Att lämna ut skriftlig information till de blivande djurägarna är också viktigt men kan aldrig bli så heltäckande att inte frågor kan behöva besvaras utöver detta. Utredaren föreslår därför inte några ändringar när det gäller krav på detta område.

Kontrollen av att det finns och delas ut informationsblad till nyblivna djurägare måste dock stärkas. Det behöver också kontrolleras att den innehåller korrekt och tillräcklig information. Som utredaren ser det bör kontroll av att det finns informationsblad ingå i den offentliga djurskyddskontrollen.

Utredaren anser att Jordbruksverket bör se över vägledningen för djurskyddskontroll (bl.a. checklisten) när det gäller sällskapsdjur. Även vägledning för sällskapsdjur bör delas upp efter djurslag på samma sätt som i dag gjorts för lantbrukets djur. I dag innehåller checklisten för sällskapsdjur en del alltför generella punkter för att vara till den hjälp för kontrollanterna. Enligt utredarens mening beror det på att man har försökt passa in alltför skilda kategorier djur. Problem med checklisten har bl.a. uppmärksammats i en studie av SLU (*Eriksson 2011*) och utredaren anser att kontrollen av sällskapsdjurhållningen måste tas på större allvar. För att verkligen vara till hjälp för länsstyrelserna i sitt kontrollarbete bör checklistan vara specifik för olika djurgrupper som skiljer sig mycket åt som t.ex., fågel, fisk och hund.

Endast djur som är lämpade bör få hållas för sällskap och hobby

Enligt kommittédirektivet har det i olika sammanhang påtalats att det finns oklarheter vad gäller orsakerna till varför vissa djur i dag av djurskyddsskäl inte får hållas för sällskap och hobby. Krav på tillstånd har angetts som ett alternativ till förbud.

Initialt i utredningen genomförde utredaren en instansundersökning där över hundra berörda instanser gav sin syn på kommittédirektivets frågeställningar. Endast en av dessa hundra instanser (Tropikföreningen Amazonas) framförde önskemål om att dagens förbud mot att privatpersoner får hålla primater, rovdjur och rovfåglar borde tas bort. Jordbruksverket har dock meddelat att de ibland får förfrågningar från privatpersoner om att få hålla primater, rovdjur och rovfåglar.

Förutsättningar för att djur ska anses vara lämpliga att hålla som sällskapsdjur

Utifrån den forskning som utredaren har tagit del av (se tidigare avsnitt) så anser utredaren att två kategorier av förutsättningar behöver vara uppfyllda för att ett djur ska anses vara lämpliga att hålla som sällskapsdjur:

1. Att det finns praktiska förutsättningar för att som privatperson, och i svenskt klimat, ge djuren en god djurvälstånd.
2. Att det finns tillräckligt med kunskap om djuret och dess behov hos djurägare, veterinärer och kontrollpersonal.

För att ge ett djur en god djurvälstånd krävs att det är praktiskt möjligt att på ett förhållandevis enkelt sätt skapa en miljö för djuren som tillgodoser deras fysiologiska och beteendemässiga behov. Är detta svårt eller mycket kostsamt finns det stor risk för att det tummas på viktiga förutsättningar för djurens välfärd. När det gäller de praktiska förutsättningarna för att tillse djurens välfärd anser utredaren att det i bedömningen om ett djur är lämpligt som sällskapsdjur måste vägas in faktorer som t.ex. möjlighet till att ge djuren lämpligt rörelseutrymme, klimat, foder, sociala kontakter, m.m.

Enligt utredarens mening krävs det också tillräcklig kunskap om djurens och deras behov för att kunna ge dem en god djurvälstånd. Den kunskap behöver inte enbart den som ska hålla djuret inneha utan måste även finnas hos veterinärer och myndigheternas kontrollpersonal. Ett grundläggande krav i djurskyddslagen är att alla djur som hålls av människan ska få vård och behandling i händelse av skada eller sjukdom. Likaså måste de kontrollerande myndigheter ha tillräcklig kunskap om dessa djur för att kunna bedöma deras välfärd och upptäcka eventuella brister i djurhållningen.

Alla djur är inte lämpliga att hålla som sällskapsdjur

Det är i dag i princip tillåtet att hålla alla djur som inte är viltfångade och som inte tillhör kategorierna primater, rovdjur eller rovfåglar. Detta omfattar ett mycket stort antal djurarter med vitt skilda behov. Som exempel kan nämnas att det finns mer än 5 000 olika däggdjursarter och endast en liten del av dessa, dvs. rovdjuren och primaterna, är inte tillåtna att hållas som sällskapsdjur. Till

detta kommer ett mycket stort antal arter av fåglar, kräldjur, groddjur och fiskar som det alltså också är tillåtet att hålla som sällskapsdjur.

Utredaren har fått uppgifter om att det med jämna mellanrum introduceras ”nya” djur som sällskapsdjur. De praktiska och kunskapsmässiga förutsättningarna för att ge dessa djur god djurvälstånd varierar stort. Det kan t.ex. vara svårt att hitta veterinärkompetens för många av de med udda eller exotiska djurarterna. Utredaren befarar också att kontrollmyndigheternas kompetens är begränsad när det gäller vissa av dessa arter.

Mot denna bakgrund gör utredaren den bedömningen att de förutsättningar som specificeras ovan inte finns för alla de djurarter som i dag är tillåtna att hållas som sällskapsdjur. Utredaren anser därför att lagstiftningen på området är otillräcklig och att djurskyddsbestämmelserna bör revideras så att endast djur som är lämpade som sällskapsdjur tillåts hållas för detta syfte. Utredaren anser att detta bör ske genom att Jordbruksverket ser över sina föreskrifter gällande sällskapsdjur och uppdaterar bestämmelserna utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet. Bedömningen gällande om djur bör få hållas eller inte bör ta hänsyn till de förutsättningar som utredaren nämnt ovan. Arbetet bör också bedrivas i dialog med forskare, bransch- och djurskyddsorganisationer.

Gällande förbud

Utredaren har funnit att skälet för att just primater, rovdjur och rovfåglar är förbjudna att hålla som sällskapsdjur är att myndigheterna bedömt att det är svårt för privatperson att hålla dessa djur på ett djurskyddsmässigt acceptabelt sätt. Utifrån den forskning som utredaren har tagit del av delar utredaren denna bedömning. Enligt utredarens bedömning är långtifrån alla arter av djur lämpliga som sällskapsdjur eftersom det är svårt eller omöjligt att ge dem en god djurvälstånd som privatperson. Primater, rovdjur och rovfåglar är några av dessa djurgrupper.

Förslaget att ersätta gällande förbud med tillstånd bedömer utredaren inte som lämpligt. Att införa tillstånd i stället för förbud mot att hålla mer ”udda” sällskapsdjur vore ett steg i fel riktning utifrån den forskning utredaren har tagit del av. Som utredaren ser det skulle det också skicka en vilseledande signal till allmänheten

eftersom det skulle det bli ytterst svårt, och i många fall omöjligt, att få dessa tillstånd om inte djurskyddsnivån sänks.

Utredaren anser också att det kan ifrågasättas om så mycket av samhällets resurser ska läggas på att ett fåtal privatpersoner vill hålla "udda" djur som sällskapsdjur. Prövningen av sådana tillstånd skulle bli synnerligen resurskrävande eftersom diverse expertutlåtanden gällande beteende, hälsa, näringsbehov, m.m. skulle krävas för att säkerställa djurvälståndet för dessa djur. Som utredaren ser det skulle både tillståndsprövningen och den fortsatta kontrollen av djurhållningen medföra avsevärda kostnader för samhället. Enligt utredarens mening är det inte är någon rättighet att få hålla djur av alla arter. Även om det finns en samhällsnytta med att hålla sällskapsdjur i form av livskvalitet och glädje för människor, anser utredaren att detta kan erhållas genom hållning av djur som är mer lämpade som sällskapsdjur.

Primater, fåglar och reptiler

När det gäller specifika grupper av djur vill utredaren särskilt kommentera primater, fåglar och reptiler. Forskning på området har gjort att man i dag vet mycket mer om vilken påverkan som hållande kan ha på dessa djur.

När det gäller primater så finns det privatpersoner som i dag vill hålla dem som sällskapsdjur. Många forskare anser dock att privatpersoner inte kan tillgodose dessa djurs behov. Utredaren bedömer att förutsättningarna för att hålla primater som sällskapsdjur är dåliga. Primater kräver t.ex. en så specialiserad kost, en så komplicerad och stimulerande miljö och en sådan social struktur att denna djurhållning i praktiken är omöjlig för privatpersoner. De som vill hålla primater vill också ofta hålla enstaka djur och som utredaren ser det är det helt oacceptabelt att hålla primater ensamma. Utredaren anser därför att hållande av primater även i fortsättningen inte ska vara tillåtet.

När det gäller fåglar så är i dag endast rovfåglar förbjudna att hålla eftersom deras behov att röra sig över stora ytor har ansetts vara oförenligt med fångenskap i privat hållande. Forskning visar dock att även andra fåglar har behov av att flyga och att sällskapsfåglar inte sällan har stressrelaterade sjukdomar som anses bero på de fysiska och beteendemässiga begränsningar som fångenskapen medför. Utredaren anser att allt hållande av djur som så kraftigt

åsidosätter djurens behov att det medför stereotypier och andra beteendestörningar hos djuren är oacceptabelt. Även om vi i dag inte vet tillräckligt om fåglars behov av att få utföra vissa naturliga beteenden så måste man utgå från att alla icke marklevande fåglar har ett behov av att få flyga. Som utredaren ser det så är detta ett så grundläggande behov av att all hållning som omöjliggör detta måste anses stå i strid med såväl gällande djurskyddslag som det lagförslag som utredaren lägger fram.

Utredaren anser att Jordbruksverket ska uppdras att se över sina djurskyddsföreskrifter för sällskapsfåglar utifrån den forskning som har gjorts på området och t.ex. se till att alla fåglar som hålls har möjlighet att flyga och utföra andra naturliga beteenden. Som utredaren ser det är det inte acceptabelt att hålla fåglar i burar eller voljärer av storlekar som inte tillgodoser dessa behov. Inte heller är det acceptabelt att hålla sociala fåglar ensamma.

Jordbruksverket behöver också göra en översyn när det gäller bestämmelser för hållande av reptiler. Eftersom många reptiler kräver speciell luftfuktighet och temperatur finns det risk för att de hålls i terrarier som inte ger dem tillräckligt med yta att röra sig på. Forskning visar att många beteendeproblem hos reptiler orsakas av en alltför begränsad yta att röra sig på och en alltför stimulusfattig miljö. Även när det gäller detta så anser utredaren att Jordbruksverket behöver se över sina djurskyddsföreskrifter så att dessa djurs behov tillgodoses. Alla reptilarter är inte lämpliga att hålla som sällskapsdjur och utredaren bedömer att det finns en stor okunskap om hur dessa djur bör hållas bland allmänheten. Det förekommer också uppfattningar om att reptiler är tåliga och anpassningsbara djur medan forskning på området i själva verket visar på motsatsen.

Andra problem än djurskyddsproblem

Det har också påtalats att det finns andra problem än djurskyddsproblem såsom risken för att vissa arter utrotas. Även om utredaren främst ska se på djurskyddsaspekterna anser utredaren inte att man bör tillåta hållande av vissa sällskapsdjur om konsekvensen innebär risker för att bevarandet av vilda populationer av djur eller vissa miljöer hotas. Detsamma gäller om hållandet kan medföra risker för skador på människor eller samhället, t.ex. genom införandet av smittor.

När det gäller djur som är farliga för människor så har det diskuterats om dessa ska regleras i djurskyddslagstiftningen eller inte. Utredaren anser att förbud mot dessa skulle kunna ligga i annan lagstiftning men att djurets farlighet ibland har en koppling till djurskyddsaspekter. Farliga djur måste av säkerhetsskäl ofta hållas och skötas på särskilda sätt vilket kan begränsa djurens möjlighet till att utföra naturliga beteenden. Utredaren anser att detta kan göra dem olämpliga att hålla även av djurskyddsskäl. Utredaren ifrågasätter också att privatpersoner ska få hålla djur som är farliga för människor, t.ex. giftiga djur. Nyttan för den enskilde måste här vägas mot de risker som detta medför.

9.7 Referenser

- Barchiesi A., Lindkvist-Ottow E., Loberg J., Palmqvist G. 2008. Ett djurskydd i förändring. – genom tillämpning av djuromsorgsprogram, likvärdiga och riskbaserade kontroller samt en utvecklad förprovning Jordbruksverket Rapport 2008:24.
- Broom, D.M. 1996. Animal welfare defined in terms of attempts to cope with the environment. *Acta Agriculturae Scandinavica, Section A: Animal Science, Suppl.* 27: 22-28
- Bride, I. 1998. Herpetofauna Pet-Keeping by Secondary School Students: Causes for Concern. *Society and Animals, Volume 6, Number 1, (16).*pp. 31-46
- Brown, C. 2004. Emerging zoonoses and pathogens of public health significance-an overview. *Rev. Sci. Tech. Off. Int. Epiz.* 23:435-442.
- Case, B.C., Lewbarta, G.A., Doerrb, P.D. 2005. The physiological and behavioural impacts of and preference for an enriched environment in the eastern box turtle (*Terrapene carolina carolina*). *Applied Animal Behaviour Science.* 92, 353–365.
- Chadwick, D. P., May, J. C., & Lorenz, D. 1979. Spontaneous zinc deficiency in marmosets (*Saguinus mystax*). *Laboratory Animal Science*, 29, 482–485.
- Coe, C. L. 1993. Psychosocial factors and immunity in nonhuman primates: A review. *Psychosomatic Medicine.* 55, 298–308.
- Crissey, S. D., & Pribyl, L. S. 1997. Utilizing wild foraging ecology information to provide captive primates with an appropriate diet. *Proceedings of the Nutrition Society*, 56, 1083–1094.
- Davis, C. 1998. Appreciating avian intelligence: the importance of a proper domestic environment. *Journal of the American Veterinary Medical Association.* 212(8): 1220-1222.
- Diesch, S.L. 1981. Should wild-exotic animals be banned as pets? *California Veterinarian.* 35: 13-18.
- Duarte-Quiroga, A., & Estrada, A. 2003. Primates as pets in Mexico City: An assessment of the species involved, source of

- origin, and general aspects of treatment. *American Journal of Primatology*, 61, 53–60.
- Engebretson, M. 2004. For the birds. *Animal Issues* 35(1): 14-15
Farm Animal Welfare Council (FAWC) 1992 FAWC updates the five freedoms. *The Veterinary Record*. 131: 357.
- Eriksson, P. 2011. Djurskyddskontroll av sällskapsdjur som omfattas av L80. Studentarbete 378. Sveriges lantbruksuniversitet, Etologi och djurskyddsprogrammet, Skara 2011.
- Garner, J.P., Meehan, C.L. & Mench, J.A. 2003. Stereotypies in caged parrots, schizophrenia and autism: evidence for a common mechanism. *Behavioural Brain Research*. 145: 125-134.
- Gilardi, J.D. & Munn, C.A. 1998. Patterns of activity, flocking, and habitat use in parrots on the Peruvian Amazon. *The Condor* 100: 641-653.
- Graham, D.L. 1998. Pet birds: historical and modern perspectives on the keeper and the kept. *Journal of the American Veterinary Medical Association* 212(8): 1216-1219.
- Harlow, H.F. & Harlow, M.K. 1962. Social deprivation in monkeys. *Scientific American*, 207, 136–146.
- Harrison, G.J. 1998. Twenty years of progress in pet bird nutrition. *Journal of the American Veterinary Medical Association* 212(8): 1226-1230.
- Hatt, J.M. & Sainsbury, A.W. 1998. Unusual case of metabolic bone disease in a common marmoset (*Callithrix jacchus*). *Veterinary Record*. 143, 78–80.
- Hevesi, R. 2005. Welfare and health implications for primates kept as pets. In *International Fund for Animal Welfare (Eds.), Born to be wild: Primates are not pets*. London: IFAW.
- Honess, P. E., & Marin, C. M. 2006. Enrichment and aggression in primates. *Neuroscience and Biobehavioral Reviews*. 30, 413–436.
- Jacobson, E.R. 1993. Snakes. *Veterinary Clinics of North America: Small Animal Practice* 23: 1179-1212.

- Johnson-Delaney, C.A. 1991. The pet monkey: Health care and husbandry guidelines. *Journal of Small Exotic Animal Medicine*. 1, 32–37.
- Karesh, W., Cook, R.A., Bennett, E.L. & Newcombe, J. 2005. Wildlife Trade and Global Disease Emergence. *Emerging Infectious Disease*. 11:1000–1002, Centers for Disease Control, Atlanta.
- Kaufmann, I.C., & Rosenblum, L.A. 1967. The reaction to separation in infant monkeys: Anaclitic depression and conservation-withdrawal. *Psychosomatic Medicine*. 29, 648–675.
- Keymer, I.F. 1972. The unsuitability of non-domesticated animals as pets. *Veterinary Record*, 91, 373–381.
- Keiper, R.R. 1969. Causal factors of stereotypies in caged birds. *Animal Behaviour*. 17: 114-119
- Kim, J. C. S., Abee, C. R., & Wolf, R. H. 1978. Acute gastric dilatation and rickets in a pet spider monkey (*Ateles geoffroyi*). *Veterinary Medicine, Small Animal Clinician*. 73, 1303–1306.
- King, C.E. 1993. Environmental enrichment: is it for the birds? *ZooBiology*. 12: 509-512
- Krauss, H., Weber, A., Appel, M., Enders, B., Isenberg, H.D., Shiefer, H.G., Schröter, M., Roggentin, P., Hofmann, J., Speicher, A., Laufs, A. & Mack, D. 2004. Pet Snakes as a Reservoir for *Salmonella enterica* subsp. *diarizonae* (Serogroup IIIb): a Prospective Study. *Appl and Environ Microbiol*. 70:613-615.
- Krook, L., & Barrell, R. B. 1962. Simian bone disease, a secondary hyperparathyroidism. *Cornell Veterinarian*. 52, 459–492.
- Liu, S.K. 1996. Rickets in a 6-month-old monkey. *Skeletal Radiology*. 25, 70–72.
- Mallapur, A., & Choudhury, B.C. 2003. Behavioral abnormalities in captive nonhuman primates. *Journal of Applied Animal Welfare Science*. 6, 275–284.
- Mason, G.J. 1991. Stereotypies: a critical review. *Animal Behaviour*. 41: 1015-1037.

- Meehan, C.L., Garner, J.P. & Mench, J.A. 2003a. Isosexual pair housing improves the welfare of young Amazon parrots. *Applied Animal Behaviour Science*. 81: 73-88
- Meehan, C.L., Garner, J.P. & Mench, J.A. 2004. Environmental enrichment and development of cage stereotypy in orange-wing Amazon parrots (*Amazona amazonica*). *Developmental Psychobiology* 44: 209-218.
- Meehan, C.L., Millam, J.R. & Mench JA 2003b. Foraging opportunity and increased physical complexity both prevent and reduce psychogenic feather picking by young Amazon parrots. *Applied Animal Behaviour Science* 80: 71-85
- Mendes, Pontes, A.R., & Oliveira Monteiro da Cruz, M.A. 1995. Home range, intergroup transfers, and reproductive status of common marmosets (*Callithrix jacchus*) in a forest fragment in northeastern Brazil. *Primates*. 36, 335–347.
- Milton, K., & May, M.L. 1976. Body weight, diet and home range area in primates. *Nature*. 259,459–462.
- Norcross, J.L., & Newman, J.D. 1999. Effects of separation and novelty on distress vocalizations and cortisol in the common marmoset (*Callithrix jacchus*). *American Journal of Primatology*, 47, 209–222.
- Payne, D.1998. Keeping a Snake as a Pet. Available from: <http://www.zoo.org/conserve.htm>. Woodland Park Zoo, Seattle, Washington, USA.
- Prescott, M.J., & Buchanan-Smith, H.M. 2004. Cage sizes for tamarins in the laboratory. *Animal Welfare*, 13, 151–158.
- Pryce, C. R., Rüedi-Bettschen, D., Dettling, A. C., & Feldon, J. 2002. Early life stress: Long-term physiological impact in rodents and primates. *News in Physiological Sciences*, 17, 150–155.
- Reid, B.R. & Perlberg, W. 1998. Emerging trends in pet bird diets. *Journal of the American Veterinary Medical Association*. 21(8): 1236-1238.
- Reinhardt, V., & Rossell, M. 2001. Self-biting in caged macaques: Cause, effect and treatment. *Journal of Applied Animal Welfare Science*. 4, 285–294.

- Resnick, S. 1971. Bone disease in pet monkeys. *Journal of the American Veterinary Medical Association*. 159, 557–559.
- Sargent, T.D. & Keiper, R.R. 1967. Stereotypies in caged canaries. *Animal Behaviour*. 15: 62-66
- Shannon, C., Champoux, M., & Suomi, S.J. 1998. Rearing conditions and plasma cortisol in rhesus monkey infants. *American Journal of Primatology*. 46, 311–321.
- Schuppli, C.A. & Fraser, D. 2000. A framework for assessing the suitability of different species as companion animals. *Animal Welfare* 2000, 9: 359-372.
- Schütz, K., Ågren, E., Mörner, T. 2004. Fysiologiska reaktioner och beteende hos grävlingar i grytanlagsprov och andra situationer.
- Skierus, J. 2010. Potentiella virala zoonoser hos apor på svenska djurparker år 2008 Examensarbete inom veterinärprogrammet, Sveriges lantbruksuniversitet Fakulteten för Veterinärmedicin och husdjursvetenskap Institutionen för Biomedicin och Veterinär Folkhälsovetenskap Uppsala 2010, Examensarbete 2010:58
- Soulsbury, C.D., Iossa, G., Kennell, S. & Harris, S. 2009. The Welfare and Suitability of Primates Kept as Pets. *Journal of Applied Animal Welfare Science*. 12:1-20.
- Spring, S.E., Clifford, J.O., & Tomko, D.L. 1997. Effect of environmental enrichment devices on behaviors of single- and group-housed squirrel monkeys (*Saimiri sciureus*). *Contemporary Topics in Laboratory Animal Science*. 36, 72–75.
- Yamamoto, M.E., & de Araújo Lopes, A. 2004). Effect of removal from the family group on feeding behavior by captive *Callithrix jacchus*. *International Journal of Primatology*, 25, 489–500.
- van Hoek, C.S. & ten Cate, C. 1998. Abnormal behaviour in caged birds kept as pets. *Journal of Applied Animal Welfare Science* 1(1): 51-64.
- Wiens, F., & Zitzmann, A. 2003. Social dependence of infant slow lorises to learn diet. *International Journal of Primatology*, 24, 1007–1021.

Warwick, C., 1990. Reptilian ethology in captivity: observations of some problems and an evaluation if their aetiology. *Appl. Anim. Behav. Sci.* 26, 1–13.

10 Träning och tävling med djur

Utredaren föreslår att Jordbruksverket i sina föreskrifter ska reglera sådana träningsmetoder eller sådan utrustning som medför risk för skada eller lidande hos djuren. Ett förbud mot att använda spö på häst i frammaningssyfte bör införas.

Ett förbud föreslås också att införas i Jordbruksverkets föreskrifter gällande användning av grävling för träning av grythundar. Studier visar att grävlingarna utsätts för en stress som inte kan anses vara förenlig med djurskyddslagstiftningen. Användning av andra djur för jaktträning av hundar i hägn såsom vildsvin, hare eller viltfågel bör också ses över och regleras vid behov.

En ändrad veterinärbesiktning inför travlopp föreslås. Som utredaren ser det kan ett kontrollprogram vara ett sätt att uppfylla behovet av en mer utökad besiktning. För de som inte vill ingå i ett sådant program bör en utökad besiktning införas.

Anmälningrutiner vid brott mot djurskyddslagen eller mot djurplågeri bör också ses över inom häst- och hundsporterna. I dag tar vissa sporter själva ansvar för att interna djurskyddsbestämmelser efterlevs. Detta anser utredaren är bra men bör inte ersätta att överträdelser av lagen anmäls till länsstyrelse eller polismyndigheten. Jordbruksverket bör också ta ett större ansvar för att likrikta och hjälpa banveterinärer i sin myndighetsutövning. Detta skulle kunna underlätta för banveterinärer att fatta nödvändiga, men obekväma beslut.

Utredarens uppgift har varit att göra en allmän översyn av djurskyddet i samband med träning och tävling med djur. I djurskyddslagen anges att djur inte får tränas för eller användas vid tävling på ett sådant sätt att de utsätts för lidande. Kraven vid träning och tävling är alltså strängare än det som gäller vid allmän djurhållning, dvs. att djur ska skyddas mot onödigt lidande.

I den allmänna debatten och i media har djurskyddet i samband med bl.a. vissa hästtävlingar diskuterats under de senaste åren. En del av dessa tävlingar involverar stora prispengar, vilket kan medföra en risk för att vissa aktörer tänjer på regler i vinstsyfte. Förslag på åtgärder för att förbättra djurskyddet har förts fram, t.ex. att åldersgränser för djuren bör införas för när djur får börja tävla, utrustningskrav, förbud mot spödrivning, m.m.

Träning av och tävling med djur sker i många mer eller mindre etablerade tävlingsformer. Utredaren har framför allt gjort en översyn av de tävlingsformer som är väletablerade och sker i stor omfattning.

10.1 Tävlingsverksamhet med djur

10.1.1 Omfattning av tävlingsverksamheten

Tävlingar och utställningar av djur förekommer för många djurarter som hålls för sällskap och hobby eller som lantbruksdjur. Nämnas kan t.ex. kaninhoppning eller brevduvesport där det sistnämnda går ut på att släppa ut duvorna från en gemensam plats och att de så snabbt som möjligt ska flyga hem tillbaka till slaget. Den duva som har högst genomsnittshastighet vinner. De allra flesta djurtävlingar som anordnas i Sverige involverar dock hästar eller hundar. Denna tävlingsverksamhet engagerar många djur, ett stort antal personer samt omsätter på hästsidan betydande ekonomiska belopp.

När det gäller hästar används årligen ett stort antal hästar till rid-, trav- och galopptävlingar. Svensk Travsport har angett att under 2010 anordnades 907 tävlingstillfällen med totalisator och 52 utan totalisator (dvs. B-lopp och bygdetrav) på 33 permanenta tävlingsplatser och 40 bygdetravbanor. Antalet lopp var totalt 9 118 och antal starter var 99 638. Antal startande hästar var 13 137 och antalet svenska hästar i träning för tävling var 8 600 i proffsträning och 11 384 i amatörträning.

Svensk Galopp har uppgett att de under 2010 anordnade 707 lopp på 127 tävlingsdagar på sina 5 tävlingsplatser. Antalet starter var 6 243 och antalet startande hästar var 1 316. Antalet hästar i träning för tävling uppgavs vara 1 250 stycken.

Motsvarande siffror från Ridsportförbundet visar att inom ridsporten arrangerades det under 2010 totalt 3 823 tävlingar med

totalt 21 470 tävlingsklasser och med 404 879 starter. Antalet hästar som var med i dessa tävlingar var 36 358.

Förutom nämnda tävlingar så finns det andra ridtävlingar såsom tävlingar med islandshästar. Svenska Islandshästförbundet har uppgett att det anordnas cirka 100 tävlingar per år om vardera 1–3 dagar för islandshästar. Antalet klasser varierar mellan 5–15 klasser per tävling och antalet starter mellan 30–250 per tävling. I dessa deltar mellan 20–150 hästar per tävling och antalet hästar som tränas för tävling är uppskattningsvis runt 3 000.

En annan tävlingsform är westernridning och Western Riders Associations of Sweden (WRAS) uppger att de anordnar cirka 50 tävlingar per år och att övriga organisationer på westernområdet anordnar cirka 20 per år. En genomsnittstävling har inom detta område 10–20 klasser. I WRAS tävlingar är antalet starter cirka 5 000 per år och i övriga organisationer mellan 2 000–3 000 per år. Totalt startar cirka 800–1000 hästar per år i dessa tävlingar. WRAS uppskattar att mindre än 100 hästar är i professionell träning per år.

På hundsidan finns det också en mängd olika tävlingsformer såsom allt från agility och lydnadstävlingar till utställningar och hundkapplöpningar. Kennelklubben har angett att 2010 anordnades utställningar vid 658 tillfällen med 138 458 som erhöll resultat (cirka 150 000 anmälda hundar).

När det gäller prov av olika slag såsom jaktprov, bruksprov och liknande anordnades 3 972 prov med 44 063 startande hundar. När det gäller tävlingar som agility, lydnadsprov och liknande så anordnades tävlingar vid 1 190 tillfällen och omfattade 94 329 startande hundar.

Svenska Hundkapplöpningssportens centralförbund har angett att det i Sverige årligen anordnas cirka 80 tävlingsdagar på 10 banor mellan april och oktober. Vid dessa deltar cirka 500 hundar i snitt 10 gånger per år, vilket ger runt 5 000 starter totalt. Inom hundkapplöpningen finns det inte någon professionell verksamhet som motsvarar trav och galopp på hästsidan utan samtliga hundar uppges vara familjehundar.

10.1.2 Probleminventering

Utredaren genomförde initialt i utredningen en instansundersökning i vilken det ingick en probleminventering. Berörda instanser fick då framföra sina synpunkter på de olika frågeställningarna i

utredningens direktiv. Ett antal instanser framförde att det finns ett allmänt behov av att se över reglerna i fråga om träning av och tävling med djur. Några angav att detta även gällde andra djurslag än häst och hund. De flesta instanser tog dock främst upp frågor som rörde träning av och tävling med häst och då främst frågor kring spödrivning, ålder för tävlingsdebut för trav- och galopphästar, utrustning och veterinärnärvaro vid tävling. Flera instanser förordade t.ex. ett förbud mot spödrivning och en granskning av vilka träningsmetoder, vilken utrustning eller vilka hjälpmedel som ska tillåtas. Fråga om närvaron av tävlingsveterinär vid tävlingar ansåg vissa instanser att det behövde utredas ytterligare.

Det framfördes även att kosmetiska eller funktionsförbättrande operativa ingrepp inte borde få användas för att förbättra prestation- eller tävlingsresultat.

Några instanser påpekade att djur inte är tävlings- eller träningsredskap och att sådan verksamhet som inte ligger i djurets intresse borde vara förbjuden. Andra påpekade att djurens välfärd borde vara i fokus och deras naturliga rörelsemönster inte ska hindras utan premieras.

Det påtalades även att den offentliga djurskyddskontrollen borde skärpas gällande kontroll av trav- och galoppporten samt av draghundsverksamhet.

Det påpekades också att träning av jakthundar på grävling (och andra djur) i hägn innebär stress för grävlingen och borde förbjudas.

10.1.3 Spödrivning och felaktig hantering av häst under tävling

Ett antal olika instanser, såsom flera myndigheter och veterinärföreningar samt banveterinärer, har påtalat att det förekommer en spödrivning vid trav, galopp och ridsporttävlingar som är oförenlig med djurskyddslagen. Problemet beskrivs ligga i att det kan löna sig att bryta mot såväl djurskyddslagens bestämmelser som sportens egna regler gällande spödrivning eftersom straffen är förhållandevis låga i jämförelse med vinstbeloppen. Sportens egna straff för hård spödrivning varierar stort mellan olika tävlingsformer. I ett stort travlopp kan en kusk få böter på omkring 30 000 kr medan vinstsumman för hästägaren i t.ex. ett storlopp som Elitloppet är

3 miljoner. År 2009 blev både vinnaren och den som kom trea dömda för hård spödrivning i detta lopp.

Travsporten har uppgett till utredaren att det under 2010 skedde 1 652 ingripanden på grund av felaktig hantering av häst under tävling. Av dessa var 998 felaktigt bruk av körspö, 652 övrig felaktig drivning och 2 olämplig behandling av häst. Travsporten utdömde utifrån detta 7 081 påföljder varav 1 342 var avstängningar för viss tid (flera påföljder kan utdömas för en händelse). De utdömda böterna för förseelserna uppgick till totalt 6 320 700 kr. Inte i något fall under 2010 ledde dock förseelserna till polisanmälan, åtal eller domstolsprövning för brott mot djurskyddslagen eller mot djurplågeri.

Galoppsporten har uppgett till utredaren att det under 2010 utfärdades 114 bestraffningar beträffande felaktigt bruk av spö. Detta kunde t.ex. röra sig om: slag över axelhöjd, användning av spö mer än 3 gånger, användning av spö på häst i ett hinderlopp eller på en 2-åring, användning av spö på häst som inte har kunnat uppnå eller förbättra sin prisplacering eller användning av spö på en uppenbar vinnare. Däremot bestraffades inte någon för att ha slagit med överdriven kraft.

Galoppsportens påföljder för dessa brott varierar från böter av en summa av 2 000 kr upp till avstängning i 5 tävlingsdagar. Polis-anmälan, åtal och domstolsprövning sker dock inte så ofta och under de senaste åren uppges att en polisanmälan har gjorts gällande en spöförseelse och en gällande plågsam utrustning. Svensk Galopp har också uppgett att de vid en handfull gånger under de senaste åren har anmält uppfödare och några andra verksamma till kontrollmyndigheten när de har misstänkt att djurhållningen har varit dålig.

När det gäller ridsportgrenarna och westernridningen har Ridsportförbundet och WRAS uppgett att det inte finns någon tillförlitlig statistik. Detta beror på att de varningar som utfärdas på tävlingsplatserna inte alltid inrapporteras. Ridsportförbundet uppger dock att under 2010 hanterade disciplinnämnden 18 stycken ärenden varav ett handlade om spö, ett om dopning samt ett om utebliven hästbesiktning före start. Övriga ärenden var tävlingstekniska frågor. Påföljderna inom ridsporten är tillrättavisning, varning, böter eller avstängning. Under de senaste fem åren har 3–5 ärenden gått vidare till civilt åtal, av dessa 2 dopingfall. Detta har dock inte Ridsportförbundet drivit utan det har skett utanför förbundets ramar av t.ex. länsveterinär.

Tävlingsveterinärer, myndigheter och djurskyddsorganisationer har dock påtalat att det vid exempelvis mer prestigefyllda ponny-tävlingar förekommer användning av spö som inte är djurskyddsmässig acceptabel.

WRAS har uppskattat att antalet ärenden gällande felaktig hantering av häst är 10–20 per år. Påföljden är oftast varning men en avstängning utdömdes 2007. En polisanmälan gjordes också 2007.

Islandshästförbundet har rapporterat att 2010 utdelades 165 varningar för mer grova förseelser av felaktig hantering av häst. I detta antal ingår även varningar för felaktig utrustning. Brott mot regelverket medför varning eller diskvalifikation. Polisanmälan vid tävling har hittills aldrig skett.

Under de senaste åren har både trav- och galoppsporten förändrat sina regelverk gällande spödrivning. Inom travet har man t.ex. infört en reglering som innebär att eventuella prispengar fryses för en kusk som misstänks för brott mot djurskyddslagen eller djurplågeri till dess att brottsutredningen är klar. Inom galoppsporten har spödrivning förbjudits i vissa typer av lopp såsom i lopp med 2-åriga hästar, hinderlopp och i all ponnygalopp.

I Norge har det under lång tid varit förbjudet att använda spö som framdrivningshjälp, se avsnitt *Förbud mot användande av körspö i Norge* i detta kapitel. I Sverige anser travsporten att ett spöförbud kan medföra ökade risker för olyckor och för att andra ännu mindre lämpliga metoder används i träningen. Det uppges också finnas en risk för att körningen blir yvig med pådrivning av tömmar, vilket inte anses se trevligt ut eller vara acceptabelt från säkerhets- och djurskyddssynpunkt. Banveterinärer har dock påpekat att även om den yviga körningen inte ser så trevligt ut så medför den mindre smärta för djuret än slag med ett smalt, elastiskt spö av den typ som används i Sverige.

Travsporten uppger att felaktig användning av spö är ett djurskyddsproblem men anser att dagens lagstiftning är tillräcklig. Samhällets kontroll av att djurskyddslagen efterlevs gällande spöanvändning uppges dock fungera dåligt. Travsporten utdelar straff vid mer än 1 000 incidenter per år gällande dessa förseelser medan man via lagstiftningen straffar endast enstaka per år för brott mot djurskyddslagen. Travsporten anser också att kuskarna har blivit mer återhållsamma i sin spödrivning i takt med att sportens egna regelverk och straffpåföljder successivt har skärpts under de senaste 10 åren.

Effekten av att slå en häst har också diskuterats internationellt i hästkretsar och inom den vetenskapliga forskningen. I en studie av Pinchbeck et al. (2004) konstaterades att i hinderlopp var sannolikheten för en häst att falla 7 gånger större när den blev frammanad med hjälp av spö under avancemang framåt. En förklaring till detta kan vara att drivning med spö kan göra hästen obalanserad. En annan förklaring är att hästar som blir frammanade sträcker ut och reducerar då eventuellt inte sin hastighet före hindret tillräckligt för att få till rätt acceleration i upphoppet (Barrey and Galloux 1997). I hinderlopp är en stor andel av alla allvarliga skador, inklusive dödsfall, kopplade till fall (McKee 1995, Bourke 1995).

Som träningsmetod är också bestraffningar ifrågasatta både ur ett etiskt perspektiv och ur effektivitetsperspektiv. Gällande användning av spö så anser t.ex. forskarna McGreevy & McLean (2010) att det är omöjligt att bedöma vad som är att anse som "överdriven användning av spö", vilket anges i FEI:s (Fédération Equestre Internationale, ridsportens internationella huvudorgan) reglemente. Ska användningen relateras till hästens uppförande, känslighet, situation eller historia? Forskarna är också kritiska till att lydelsen antyder att spöanvändning är lämpligt i vissa situationer eller t.o.m. nödvändigt. De anser att det är svårt att visuellt bedöma hur mycket kraft som ska anses vara lämpligt och att det finns sunda skäl för att förbjuda användning av spö i hästkapplöpningar. De förutspår också att användning av spö på häst i framtiden kommer att betraktas som en form av misshandel oavsett omständighet. McGreevy & McLean (2010) anser att sporterna borde fokusera mer på etiska träningsmetoder och finna sätt att i tävlingssammanhang belöna detta.

10.1.4 Utrustning, ålder och träningsmetoder

Travsporten

Vissa instanser har framfört att man inom travsporten experimenterar med kombinationer och utförande av olika utrustningsdetaljer för att påverka prestationen. De enskilda utrustningsdetaljerna är var för sig godkända men i kombination med varandra anser vissa att de kan ifrågasättas. Utrustning som inskränker syn, hörsel, huvud- och halsrörelser samt sväljförmåga är tillåtna men ifrågasatta.

Travsporten uppger att deras strävan är att minska mängden utrustning på hästarna. Deras regelverk reglerar vilken utrustning som är tillåten och allt annat är otillåtet. All ny utrustning som tas fram granskas av travsportens utrustningsgrupp. Denna är den del av travsportens djurskyddskommitté och består av en representant utsedd av veterinärförbundet från banveterinärkommittén, ansvarig veterinär inom travsporten och en annan sakkunnig från travsporten. Travsporten har dock uppgett att de planerar att låta en representant från Jordbruksverket ersätta den person som kommer från banveterinärkommittén. Vid den planerade ändringen avser man även att ge Jordbruksverket vetorätt i utrustningsfrågorna. Detta skulle innebära att Jordbruksverket blir den som godkänner all utrustning som sporten tillåter. Travsporten framhåller också att all utrustning som döljer sjukdomar och skador, som skadar eller ökar andra risker för hästen, ska vara förbjuden.

När det gäller frågan om hur tidigt hästar ska börja tävla så har tävlandet med 2-åriga hästar ökat inom travsporten. Detta har skett efter det att man för några år sedan dels införde premiumlopp för 2-åringar, dels ökade prispengarna i dessa lopp. Prispengarna ökade från 1 till 4 procent av den totala mängden prispengar. Om tävlandet med 2-åriga hästar har resulterat i hästar med sämre eller bättre hållbarhet eller fler eller färre skador finns det i dag inte några tydliga uppgifter på. Däremot finns det startstatistik på både årskulls- och individnivå. Utifrån denna kan utläsas att hästar som har debuterat som 2-åringar i högre frekvens deltar i lopp för 3-, 4- och 5-åringar än de som har debuterat senare. Vad detta visar är dock osäkert eftersom många andra faktorer kan spela in. Inom sporten finns det de som anser att A-tränarna får fram 2-åringar som håller lika bra som de som startas senare medan B-tränare inte gör det. Inom sporten tror man därför att vissa hästar är tillräckligt mogna för att tävla som 2-åringar medan andra inte är det. För att avgöra vilka hästar som detta är krävs kunskap och erfarenhet.

Inom travsporten har det initierats forskning på vilken effekt som tidigt tävlande har och man försöker även analysera startstatistiken på individnivå för att på så sätt få mer information.

Ridsporten

På ridsportsidan är det främst fyra företeelser som diskuteras ur ett djurskyddsperspektiv: träningsmetoder, hjälptyglar, bett- och benskudd. Hur dessa påverkar hästen beror på hur de används, vilket i sin tur beror på ryttarens kunskap och erfarenhet. Gällande t.ex. hjälptyglar och bett så finns det en mängd olika sådana som kan ge skador och orsaka lidande om de används fel. Om de däremot används av personer med kompetens behöver de emellertid inte skada hästen.

När det gäller träningsmetoder är rollkur (rollkür) eller *hyperflexion* den träningsmetod som har diskuterats mest såväl i Sverige som internationellt de senaste åren. Rollkur är en träningsmetod där hästens hals överböjs i långsgående riktning för att öka hästens lösgjordhet och rörelse i ryggen. Diskussionen under de senaste åren har främst kretsat kring dressyrporten och elitryttarnas användning av rollkur på framridningsbanorna men träningsmetoden förekommer också inom andra discipliner och på lägre nivå.

Problem med denna metod togs bl.a. upp i dansk television 2009 där det visades tävlingshästar som reds med kraftigt nedböjda huvuden, skarpa bett och inspänningstyglar. Veterinärer kommenterade att detta kan leda till andningsproblem, skador i munnen och att blodflödet till käken stryps. Forskare har också kritiserat metoden (t.ex. McGreevy & McLean 2010) och i februari 2010 uttalade sig FEI i frågan. FEI definierade rollkur som ”en flexion (böjning) av hästens hals som åstadkommes genom tvång, vilken därför är oacceptabel”. Däremot godkänns tekniken ”Low, Deep and Round” (LDR), vilken är en metod som åstadkommer flexion av hästens hals utan onödigt tvång (FEI 2010). Hur dessa två metoder ska skiljas från varandra diskuteras och FEI har lovat att ta fram allmänna riktlinjer som funktionärerna på framridningsbanorna ska följa. Det har även undersökts om övervakningskameror på framridningsbanorna vid större tävlingar kan vara ett sätt att komma åt problemet (Abrahamsson 2010).

Enligt en forskningssammanställning på området visar studier av rollkurs effekt på hästar inte några samstämmiga resultat (Abrahamsson 2010). Däremot visar beteendestudier att hästar som rids i rollkur lättare blir stressade jämfört med när de rids i normal form. Detta förklaras bl.a. med att deras möjlighet att se begränsas, vilket gör dem mer skrämde och stressade (McGreevy 2004, Borstel et al. 2009). Forskning har också bedrivits gällande ryttarens påverkan på

hästen vid träning och hästens form vid träning, se t.ex. Roepstorff et al. 2002, Byström 2005, Rhodin et al. 2009.

När det gäller benskydd är dessa utformade för att skydda hästens ben men kan också användas för att förbättra hopphästars benrörelser över hindret. Dels finns det benskydd som medför vikt och på så sätt påverkar hur hästen lyfter benen, dels finns det skydd som spänns åt så att de trycker på benen. De som spänner åt verkar göra hästen mer känslig och därför mer rädd om sina ben när den hoppar (Murphy 2008). Enligt vissa forskare (Murphy 2008) används benskydd som spänns åt hårt frekvent i internationella hästhoppningssammanhang för att förbättra hästarnas hopp teknik och på så sätt höja hästarnas prestation. I Sverige finns dock detta reglerat i sportens egna regler.

När det gäller ålder börjar ridhästar användas i tävling först vid 4 års ålder och anses av de flesta att vara fysiskt mogna för detta. Däremot har det inom ridsporten diskuterats hur mentalt färdigutvecklade dessa 4-åringar är. Från vissa håll anser man att unga hästar bör tävla mer sparsamt för att de mentalt inte är lika starka som de äldre hästarna.

10.1.5 Närvaron av veterinär vid tävling och besiktning av häst före start

För att se till att djur inte far illa och att djurskyddslagstiftningen vid tävlingar följs finns det vid tävlingar ban- eller tävlingsveterinärer anställda av Jordbruksverket (SJV). En sådan veterinär har befogenhet att exempelvis förhindra att ett ekipage startar och den kan också stoppa en tävling om det finns djurskyddsskäl för det. Utöver detta har länsstyrelsen ansvar för den offentliga djurskyddskontrollen vid träning och tävling.

Under de senaste åren har det diskuterats vilka tävlingar som från djurskyddssynpunkt behöver ban- eller tävlingsveterinär. År 2009 gav regeringen SJV i uppdrag att se över denna fråga samt att utreda förutsättningarna för införandet av ett system med utökad egenkontroll vid tävlingar med djur. Utgångspunkten var att djurskyddet inte fick försämrats.

År 2010 presenterade SJV sitt förslag och detta låg också till grund för nya föreskrifter på området som verket antog samma år, se avsnittet *Jordbruksverkets uppdrag*. I bilagan till dessa föreskrifter har verket klassat tävlingar efter vilken risk för djurskyddsproblem

som de utgör och på så sätt avgjort om närvaro av tävlingsveterinär behövs eller inte.

Jordbruksverket såg i sitt uppdrag också över frågan om besiktning av djur före tävling. Avsikten med en sådan besiktning är att hindra djur som inte är i tävlingsmässigt skick från att delta i tävlingen och förebygga att djur riskerar att utsättas för lidande.

10.1.6 Användning av grävlingar och andra vilda djur för träning och jaktprov

Vilda djur och rovdjur (med undantag för hund och katt) får generellt inte hållas av privatpersoner för sällskap eller hobby. Detta framgår av 1 kap. 4 och 5 §§ i *Föreskrifter om ändring i Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (DFS 2004:16) om villkor för hållande, uppfödning och försäljning m.m. av djur avsedda för sällskap och hobby (omtryck 2005:8)* (sällskapsdjursföreskriften). Av 5 § framgår dock att grävlingar och tamiller är undantagna från denna bestämmelse.

Grävlingar hålls i dag i hägn för att användas vid träning av jakthundar. Denna användning och behovet av att få hålla grävling för att träna jakthundar har diskuterats under lång tid. Såväl myndigheter som djurskyddsorganisationer har framfört kritik mot denna verksamhet eftersom träningen anses utsätta grävlingarna för stress.

Studier av hur stressande jakthundsträningen är för grävlingen har gjorts (Shultz et al. 2004). Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) gjorde på uppdrag av regeringen en studie av hur grävlingar reagerade såväl fysiologiskt som beteendemässigt när de användes i sådana situationer som förekommer när de används vid träning av jakthundar. Studien visade att grävlingar reagerade på de flesta av de olika situationer de utsattes för med förändringar i hjärtfrekvens, kroppstemperatur, kortisolhalter och beteende. Efter t.ex. konfrontationer med hundar i provgryt hade grävlingarna förhöjda kortisolhalter och beteendeförändringar, vilket tyder på stress. Landsbygdsdepartementet har uppgett att efter redovisning av uppdraget (Jo2004/468) har beredningen lett fram till att det emellertid för närvarande inte är aktuellt att ändra på nuvarande bestämmelser.

Det förekommer även att hare och vildsvin hålls i hägn som godkänts av länsstyrelsen. Jordbruksverket har ställt frågor till

länsstyrelserna och till övriga nordiska länder gällande hållande av hare för jaktträning. En handfull av länsstyrelserna i Sverige rapporterar att de har godkänt hägn för hållande av hare och syftet för hållande förmodas vara jaktträning. I Norge och Finland uppges inte hare hållas för träning av jakthundar och i Danmark har förbud mot detta nyligen införts.

10.2 Gällande lagstiftning, tidigare utredningar m.m.

10.2.1 Gällande lagstiftning

I djurskyddslagen anges i 17 § att djur inte får tränas för eller användas vid tävling på sådant sätt att de utsätts för lidande. Det samma gäller vid film-, video(gram)- eller televisioninspelning och föreställning eller annan förevisning som anordnas för allmänheten. Bestämmelsen omfattar samtliga djur och är strängare än vad som anges i 2 § djurskyddslagen, dvs. att djur inte får utsättas för *onödigt* lidande. Lagstiftaren har alltså ansett att det inte finns skäl att acceptera någon form av lidande hos djur i samband med träning, tävling och förevisning. Med förevisning som anordnas för allmänheten avses all förevisning i djurpark eller liknande anläggning, cirkus eller varieté eller i föreläsnings-, utställnings- eller affärslokal.

Enligt 5 § djurskyddslagen får djur inte överansträngas. Inte heller får de agas eller drivas på med redskap som lätt kan såra eller på annat sätt skada djuret. Bestämmelsen omfattar all användning av djur, dvs. även i tävlingsverksamhet.

Även i djurskyddsförordningen finns vissa bestämmelser gällande träning av och tävling med djur. I 33 § djurskyddsförordningen anges följande.

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om i vilka fall verket, genom en utsedd veterinär, ska närvara vid offentliga tävlingar med djur.

Jordbruksverket ska samråda med länsstyrelsen vid utseendet av veterinärer.

Veterinären ska

1. före tävlingen besiktiga tävlingsområdet och de deltagande djuren,
2. med omedelbar verkan helt eller delvis förbjuda tävlingen eller att ett visst djur deltar i tävlingen, om djur utsätts eller kan antas bli utsatt för skada eller annat lidande, och

3. ge akuthjälp till skadade djur.

Om det finns särskilda skäl, får Jordbruksverket meddela föreskrifter om eller för enskilda fall besluta om undantag från tredje stycket.

Jordbruksverket får också meddela föreskrifter om hur djur får tränas för och användas vid tävling samt om hur tävlingen och verksamheten får genomföras. Detta anges i 34 § djurskyddsförordningen.

Föreskrifter om hur djur får tränas för tävling eller får användas i tävling samt krav på veterinär närvaro finns i *Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2010:45) om träning och tävling med djur*. I föreskrifterna anges bl.a. att djur som tränas för tävling eller används i tävlingar inte får vara skadade eller sjuka på ett sätt som kan antas förorsaka lidande. De prestationskrav som ställs på djur vid träning eller tävling ska också vara anpassade till det enskilda djurets fysiska och psykiska förmåga. Inte heller får utrustning, hjälpmedel eller metoder som skadar djuren eller medför annat fysiskt eller psykiskt lidande för djuret användas. Detta framgår av 2 kap. 1 och 3 §§ i ovan nämnda föreskrifter.

I 5 kap. 2 § finns krav på att tävlingsformer med hög djurskyddsrisik ska en ban- eller tävlingsveterinär närvara vid. Tävlingar som har krav på veterinär närvaro är bl.a. vissa mästerskap på nationell och internationell nivå för häst och hund.

10.2.2 Förarbeten till nuvarande bestämmelser i 17 § djurskyddslagen

I propositionen till 1988 års djurskyddslag (s. 60 ff.) anför departementschefen att 17 § bl.a. omfattar hästtävlingar och att det är viktigt att betona djurskyddet mot bakgrund av de ekonomiska intressen som är förenade med dessa verksamheter. Departementschefen anger att paragrafen innebär ett absolut förbud mot att utsätta djur för lidande i de sammanhang som anges. Med lidande avses såväl psykiskt som fysiskt lidande. Gällande användning av spö uttalar departementschefen bl.a. följande (s. 32)

Frågan om användningen av spö vid tävlingar med hästar har vid flera tillfällen aktualiserats bl.a. i riksdagen (se senast JoU 1984/85:3) Något generellt förbud mot användning av spö inom hästsporten har inte förordats eftersom spöet i vissa situationer kan vara av betydelse för säkerheten då det gäller att snabbt korrigera djuret. Enligt min mening bör aga av djur inte tillåtas. En bestämmelse härom bör tas in i

den nya djurskyddslagen. En viss användning av spö anser jag dock vara förenlig med ett sådant förbud.

I specialmotiveringen till 5 § djurskyddslagen uttalar departementschefen följande.

När det gäller förbud mot överansträngning har den utvidgningen gjorts i förhållande till 1944 års lag att förbudet omfattar all användning av djur och således inte enbart användning i arbete. Inte minst viktigt är förbudet i samband med tävlingsverksamhet där de ekonomiska intressena ibland har medfört att djur har utnyttjats utöver sin förmåga. [---]

I 1944 års lag gällde samma regler för aga som för pådrivning, nämligen att detta inte fick ske med redskap som lätt kunde skada djuret. Vad gäller pådrivning har detta krav behållits i den nya lagen. Det innebär bl.a. att användning av sporrar som är försedda med vassa spetsar inte är tillåten. Aga däremot har helt förbjudits i den nya lagen. För att betecknas som aga anser jag att åtgärden måste vara förenad med ett visst lidande för djuret och således åsamka djuret obehag av någon intensitet. Ett lättare slag med ett spö eller med handen i tillrättavissande syfte kan t.ex. inte anses innebära aga även om det medför någon smärta. Däremot kan det vara fråga om aga om tillrättavisningen innebär ett mera varaktigt obehag. Att såsom förekommit inom hästsporten utdela flera slag med spö i snabb följd är således inte tillåtet enligt den nya lagen. Inte heller enligt travsportens egna regler är missbruk av körspö tillåtet. Körspö får enligt de reglerna användas endast för lätt drivning.

10.2.3 Arbetsordning för ban- och tävlingsveterinärer

Banveterinärer

En särskild arbetsordning för banveterinärer antogs 2004 (Djurskyddsmyndigheten dnr. 22-873/04). Av arbetsordningens allmänna bestämmelser framgår bl.a. att det vid varje bana som arrangerar trav- eller galopptävling för hästar med totalisatorspel ska finnas minst en av myndigheten utsedd banveterinär. Denne ska se till att tävlingen genomförs i enlighet med gällande djurskyddsbestämmelser. Överträdelse av djurskyddslagstiftningen ska banveterinären skriftligen rapportera till myndigheten.

Enligt arbetsordningen ska också varje banveterinär före start besiktiga tävlingsområdet och förvissa sig om att tävlingarna kan genomföras i enlighet med gällande djurskyddsbestämmelser. Banveterinären ska inför varje start besiktiga startande hästar i rörelse

och meddela startförbud för hästar som inte är fria från skador eller sjukdomar som kan antas förorsaka lidande.

Under varje lopp ska banveterinären iaktta startande hästar och vid behov kontakta måldomaren för att meddela rörelsestörningar, sjukdoms- eller trötthetssymtom, överdriven drivning eller andra iakttagelser eller synpunkter. Vidare ska banveterinären avbryta lopp eller förbjuda hästar att fullfölja lopp om det finns en uppenbar risk för olyckshändelse eller allvarlig skada samt leda arbetet med att omhänderta i tävlingen akut skadade eller insjuknade hästar. Efter varje lopp ska banveterinären bl.a. övervaka att akut skadade eller insjuknade hästar får vård. Efter avslutad tävlingsdag ska banveterinären också vid behov kontakta måldomarnämnden för att åtgärda fel och brister som har uppstått eller uppdragats under tävlingsdagen.

Tävlingsveterinärer

Jordbruksverket har beslutat om en arbetsordning för tävlingsveterinärer (dnr. 34-2307/01). Arbetsordningen är en instruktion till de tävlingsveterinärer som är anställda av Jordbruksverket och tjänstgör på riddävlingar, draghunds- och hundkapplöpningstävlingar, ponnytrav m.m. Tävlingsveterinärerna är anställda endast de dagar som tävlingen hålls till skillnad från banveterinärer på trav- och galopptävlingar som är tillsvidareanställda.

Vid de tävlingar med djur som kräver veterinär närvaro ska det finnas minst en av Jordbruksverket anställd tävlingsveterinär för att se till att tävlingen genomförs i enlighet med gällande djurskyddsbestämmelser. Veterinären ska före tävlingen besiktiga tävlingsområdet och de djur som ska delta samt förvissa sig om att tävlingen kan genomföras i enlighet med gällande djurskyddsbestämmelser. Veterinären ska också meddela startförbud för djur som har skador eller är sjuka.

Enligt instruktionen ska tävlingsveterinären leda arbetet med att omhänderta akut skadade eller insjuknade djur. Finns det inte någon annan veterinär på plats så ska tävlingsveterinären själv utföra de åtgärder som är nödvändiga av djurskyddsskäl. Om det krävs ska tävlingen tillfälligt ställas in under den tid som tävlingsveterinären är upptagen av sådant arbete.

Efter tävling ska tävlingsveterinär bl.a. övervaka att akut skadade eller insjuknade djur får vård och lämna en tävlingsrapport till

länsstyrelsen i det län där tävlingen har hållits samt till tävlingsarrangören.

Jordbruksverket har uppgett till utredaren att en uppdatering av arbetsordningen för ban- och tävlingsveterinärer ska ske under hösten 2011.

10.2.4 Tävlingsdjursutredningen

Regeringen beslutade i september 2006 att tillkalla en särskild utredare för att se över djurskyddskontrollen vid tävlingar med djur och överväga om hur denna bör vara uppbyggd. Utredningen antog namnet Tävlingsdjursutredningen och målsättningen var att lämna förslag på en organisation som var effektiv ur ett samhällsekonomiskt perspektiv men som bibehöll rådande djurskyddsnivå. Tävlingsdjursutredningens slutsatser presenterades i betänkandet *Bättre djurskydd – mindre krångel* (SOU 2007:86).

Tävlingsdjursutredningen bedömde att djurskyddsriskerna var störst i sporter som trav och galopp eftersom vinstintresset där var stort. Även mer krävande tävlingar inom ridsporten bedömdes ha en hög risk för djurskyddsproblem. Inom dessa sporter ansåg dock utredningen att det fanns en väl utbyggd egenkontroll. Utredningen ansåg även att såväl Svenska Ridsportförbundet som Svenska Travsportens Centralförbund och Svensk Galopp hade långtgående bestämmelser om djurskydd. Utredningen ansåg dock inte att detta gjorde att djurskyddet i dessa sporter helt kunde överlämnas till sporten själv. För att bl.a. bibehålla allmänhetens förtroende ansåg utredningen att det krävdes att djurskyddet övervakades av en oberoende instans.

Tävlingsdjursutredningens slutsats var att det krävs någon form av kontroll som utförs av myndigheterna för vissa tävlingar. För hästtävlingar var detta följande: trav, med undantag av ponnytrav där totalisatorspel inte förekommer, galopp, med undantag av ponnygalopp, fälttävlan, med undantag av dressyrprovet, nationella och internationella hopptävlingar samt vid andra hopptävlingar om hinderhöjden överstiger 1,20 meter för häst eller om svårighetsgraden motsvarar minst lätt A för ponny, distansritt, körning, med undantag av dressyr- och precisionskörning. Veterinär ansågs också behövas vid tornerspel och vid några grenar inom westernridning som tids- och boskapsgrenar samt vid reining. Dessutom ansågs veterinär behövas vid renkapplöpning och weight-pull för hundar.

Däremot ansåg Tävlingsdjursutredningen att det helt saknades skäl till myndighetsinblandning för andra sporter som hundkapp- löpning och draghundstävling samt hästsporterna gymkhana och voltige. Detta på grund av bestämmelserna i interna reglementen, egenkontroll och den låga skaderisken.

Tävlingsdjursutredningens slutsats var också att det var alltför komplicerat att bygga upp ett kontrollsystem med egentillsyn för veterinär närvaro vid tävlingar. Eftersom det enligt utredningens mening endast var ett fåtal sporter som krävde myndighetskontroll ansågs det vara onödigt och ineffektivt att bygga upp ett kontrollsystem för samtliga.

Utöver bestämmelser om hur ban- och tävlingsveterinärer ska förordnas, föreslog Tävlingsdjursutredningen att det av djurskyddslagen uttryckligen ska framgå att veterinärens uppgift bl.a. är att ge hjälp till akut skadade djur.

10.2.5 Jordbruksverkets uppdrag

Nytt system med egenkontroll

I september 2009 gav regeringen Jordbruksverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa ett utökat egenkontrollsystem vid tävlingar med djur (Jo2009/2631). I sitt yttrande i mars 2010 lämnade Jordbruksverket förslag om hur ett sådant system borde vara uppbyggt (Dnr: 31-9700/09).

Syftet med uppdraget var att undersöka om ett egenkontrollsystem kunde ersätta att ha myndighetsanställd veterinär på plats. I uppdraget ingick också att analysera hur besiktningen av djur och tävlingsområde inför tävling bör ske och hur ansvaret för dopningskontroll och smittskydd ska fördelas i samband med tävlingar.

Jordbruksverket föreslog att obligatorisk egenkontroll skulle införas för de tävlingsarrangörer som inte har krav på veterinär närvaro. Verket framförde även att kontroll av träning och tävling kan kopplas samman i olika typer av system för kvalitetssäkring, exempelvis i kontrollprogram med inslag av veterinär utövning. Jordbruksverket angav också att en kompetent, oberoende och rättssäker veterinärkontroll är en nödvändighet för ett gott förebyggande djurskydd vid vissa tävlingar med djur. Enligt verket kräver detta att veterinären antingen är anställd av myndigheten och därmed omfattas av bl.a. vissa bestämmelser i förvaltningslagen eller att den

veterinära utövningen omfattas av ett kontrollprogram. Med detta avses att en vidareutveckling av t.ex. ett djuromsorgsprogram enligt nedan med det tillägget att det har godkänts av en myndighet och formellt knutits till lagstiftningen. För en stor del av tävlingsarrangörerna ansåg verket att närvaro av en myndighetsanställd veterinär kunde undvaras under förutsättning att arrangören var ansluten till ett djuromsorgsprogram av en viss omfattning. Med djuromsorgsprogram avses att branschen själva tar fram ett program som innehåller krav på egenkontroll för tävlingsdeltagarna respektive tävlingsarrangörerna samt kontroll från en övergripande tävlingsorganisation.

Besiktning av hästar före tävling

I regeringens uppdrag till Jordbruksverket ingick även att se över frågan om besiktning av djur före tävling. Avsikten med besiktningen är att förhindra att djur som inte är i tävlingsmässigt skick startar i tävlingar. Om djur är skadade eller på annat sätt inte är i skick att tävla så är risken för att de utsätts för lidande stor om de får delta i tävlingen.

Jordbruksverket kom fram till att inom rid och galoppsport så fungerade besiktningen av hästar före tävling väl. Den besiktning av hästar före tävling som görs inom travsporten ansåg dock Jordbruksverket kunde förbättras så att den blev mer förebyggande, t.ex. borde möjligheten att se hästarna på nära håll och bedöma deras allmäntillstånd, förekomst av sårskador, svullna ben eller liknande förbättras. Jordbruksverket föreslog att besiktningen skulle ändras och genomföras på följande sätt:

1. I god tid före start ska alla hästar i en travtävling genomgå en obligatorisk besiktning avseende allmäntillstånd, symptom på smitta, hudproblem, munsador m.m.
2. Vid denna besiktning ska hästen visas utan utrustning så när som på huvudlag.
3. Vid misstanke om att hästen inte är i tävlingsmässigt skick ska en noggrannare kontroll kunna krävas.
4. Stickprov med noggrannare kontroller ska också förekomma.
5. Alla hästar ska utöver detta visas i rörelse på defileringsvolten eller tävlingsbanan i likhet med dagens besiktning vid travtävlingar.

Mer tid eller utökade veterinära resurser krävs för denna mer omfattande besiktning. Jordbruksverket bedömde att tidsåtgången för den föreslagna utökningen av besiktningen för travhästar bör vara 2–3 timmar per tävlingsdag. Jordbruksverket ansåg i sin rapport att detta besiktningsförfarande kunde uppfylla lagens krav på besiktning och förbättra djurskyddsnivån på travtävlingar. Denna besiktning var också möjlig att använda i ett kvalitetssäkringssystem.

10.2.6 Förbud mot användande av körspö i Norge

I den tidigare norska djurskyddslagen fanns ett uttryckligt förbud mot spödrivning i trav- och galoppsport. Den tidigare lagen förbjöd många olika handlingar som innebar eller hade karaktär av våld mot djur. I arbetet med den nya djurskyddslagen har ett flertal handlingar förbjudits även om det inte uttryckligen anges i lagtexten. Lantbruks- och matdepartementet valde att begränsa lagstiftning till konkreta förbud gällande speciellt klandervärda handlingar som inte är avgränsade till särskilda djurslag eller driftsformer. Enligt lagen är det förbjudet att utöva våld mot djur.

Den norska djurskyddslagens 26 § innehåller en särskild bestämmelse om träning, förevisning och tävlingar. Här fastslås bl.a. att den som tränar djur och den som använder djur i förevisning, underhållning och tävling samt anordnar sådana aktiviteter ska se till att djur inte utsätts för, eller är påverkade av, medel eller behandling som kan göra aktiviteten djurvälståndsmässigt oförsvarlig. Bett, seldon och spödrivning är utrustning eller behandling som i sig självt eller vid olämplig användning kan stå i strid med denna bestämmelse. Det finns ett bemyndigande till den ansvariga myndigheten att meddela ytterligare föreskrifter till paragrafen.

För närvarande finns det inte någon föreskrift som uttryckligen förbjuder spödrivning i trav- och galoppsport. Lantbruks- och matdepartementet är emellertid den instans som godkänner trav- och galoppsportens egna reglementen. I gällande regelverk för travsport är det förbjudet att bära spö eller att använda sporrar (vid montélopp) under uppvärmning till och i travlopp. Enligt gällande regelverk för galoppsporten får spö endast medbringas i kvalificeringslopp, lopp för 2-åringar och i hinderlopp. Spö får enligt galoppsportens bestämmelser användas för att avvärja en farlig

situation som håller på att inträffa. Det finns även vissa måttbestämmelser för spö och bestämmelser om dess användning.

10.3 Sporternas egna regler

I sporter där djur tränas och tävlar finns det interna reglementen inom respektive organisation. I dessa anges vilka villkor som gäller för exempelvis tävling, tävlingsregler, bestämmelser om utrustning, åldersgränser för djur för deltagande i tävlingar, disciplinära förfaranden m.m.

I följande avsnitt återges huvuddragen av de största sporternas interna regler som relaterar till djurskydd.

10.3.1 Travsport

Tävlingsreglementet för Svensk Travsport ska tillämpas i anslutning till verksamhet med anknytning till travsporten samt vid alla travtävlingar för varmblodiga samt svenska, norska och finska kallblodiga hästar som anordnas av sällskap anslutet till Svensk Travsport (ST). För tjänstgörande veterinär gäller banveterinärinstruktion och i övrigt Statens jordbruksverks bestämmelser. Det nu gällande reglementet gäller från den 1 januari 2010 och omfattar sammanlagt 89 paragrafer. Av dessa framgår bl.a. att hästar ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom i enlighet med djurskyddslagen. Samtliga personer som är underställda reglementet är skyldiga att känna till innebörden av djurskyddslagen samt Jordbruksverkets författningar och tillämpningsanvisningar om djur- och smittskydd. Dessa personer är också skyldiga att låta en representant för ST eller kontrollmyndighet inspektera hästar, stallar och transportfordon samt att ställa häst till förfogande för provtagning, frysmärkning eller annan åtgärd. Samma skyldighet gäller gentemot banveterinär under eller i anslutning till tävling. I reglerna anges också att hästarna ska vara i tävlingsmässigt skick för att få anmälas till start och att ansvaret för detta åvilar tränaren.

Enligt reglementet finns även åldersgränser för hästar som ska delta i offentlig tävling. Som yngst får 2-åriga hästar starta i körtävlingar och 4-åriga hästar i montélopp, dvs. uppsuttna lopp. Reglementet specificerar också att hästar inte får starta mer än en gång per tävlingsdag utom för att delta i uttagningslopp. En häst som

deltagit i offentlig eller icke offentlig tävling får inte heller starta i sådan tävling under de följande två kalenderdagarna.

Spö och övrig utrustning

I reglementet regleras bl.a. längden på kör- respektive ridspön och vilken övrig utrustning som får användas. ST kan bestämma att varje typ av utrustningsdetalj ska godkännas av ST före det att den får användas i tävling. Nordisk Reglements-kommitté och Nordisk Djurskyddskommitté, som består av representanter från centralorganisationerna i Norge, Sverige, Danmark och Finland, har i samråd utarbetat en gemensam lista över utrustning som är tillåten i travlopp i de fyra länderna. Måldomarnämnden kan också förbjuda varje form av olämplig utrustning eller anspänning och utesluta ekipage med sådan utrustning.

Det finns även bestämmelser gällande hur drivningen av hästarna får gå till. Av dessa framgår bl.a. att drivningen alltid ska vara vårdad och inte utsätta hästen för onormal press. Hur ett spö får användas vid drivning regleras även och vid misstänkt fall av överdrivet bruk av körspö ska banveterinär under tävlingsdagen undersöka hästen. Det är t.ex. förbjudet att utdela flera slag i snabb följd.

Påföljder

Om någon bryter mot bestämmelserna i reglementet utdöms påföljder om det inte finns särskilda skäl. De påföljder som kan komma i fråga är bl.a.

- a) varning,
- b) böter om högst 200 000 kr,
- c) förbud mot att delta i offentliga tävlingar (kör/ridförbud) för bestämd tid eller för alltid,
- d) tillträdesförbud till viss travbana eller del av denna för bestämd tid eller för alltid,
- e) tillträdesförbud till alla till ST anslutna travbanor eller del av denna för bestämt tid eller för alltid.

Beslut om påföljd meddelas av måldomarnämnd, sällskapsstyrelse, ST, eller ST:s disciplinnämnd. Samtliga beslut av dessa organ kan i vissa fall överklagas till ST:s överdomstol. De vanligaste besluten som överklagas är sådana beslut som måldomarnämnd har fattat. Uppgifter från Svensk Travsport visar att det finns möjlighet till överprövning och att det sker i 0,2–0,3 procent av antalet ärenden per år.

När det gäller brott mot djurskyddslagen görs anmälningar om dessa av banveterinärernas till Jordbruksverket för vidare beredning av eventuell åtalsanmälan. Under 2010 gjordes det inte någon sådan anmälan till Jordbruksverket. I travsportens egna reglemente anges dock att om någon har blivit dömd för djurplågeri eller brott mot djurskyddslagen i samband med travlopp så ska hästen frändömas vunnet pris och betraktas som att den inte hade startat i loppet. Ägaren blir återbetalningsskyldig av frändömt pris. Det anges också i tillämpningsanvisningar till bestämmelsen att om banveterinär eller måldomare har anmält tränare eller körsven för djurplågeri eller brott mot djurskyddslagen i samband med travlopp så ska ST inte betala ut prispengarna förrän ärendet är avslutat. Detta kan vara till dess att åklagare har beslutat att inte väcka åtal eller till dess att Jordbruksverket har beslutat att inte överlämna ärendet till åtal. Regeln infördes 2004 har sedan dess i genomsnitt varit aktuell i ett ärende per år. Två av dessa fall har lett till fällande domar för brott mot djurskyddslagen

Egenkontroll

Travsportens egenkontroll under träning utförs av travbanornas licenskommittéer. Kontroll av professionella tränare sker minst en gång per år. Kontroll sker hos 20 procent av amatörtränarna per år. Bistånd fås vid behov av travsportens veterinäravdelning. Under tävling utförs kontroll av måldomarnämnden som är högsta ansvariga organ för genomförandet. Kontroll utförs även av bandomarnämnden, ekipagekontrollanter, dopningsprovtagare samt av Jordbruksverkets anställda banveterinärer. Det finns formella utbildningskrav för aktiva tränare och för samtliga kategorier av funktionärer. Möjlighet finns att dra in licens vid brottslighet som inte sker inom sporten, särskilt vid brott mot djurskyddslagen.

Veterinäravdelningen vid Svensk Travsport hanterar alla frågor som rör utrustning inom travsporten. I samråd med centralorgani-

sationerna i Norge, Danmark och Finland, har en lista utarbetats över utrustning som är tillåten i travlopp i de nordiska länderna. Alla nya utrustningsdetaljer måste behandlas av djurskyddskommittén i Sverige och Norden före att de får användas inom travet. Några dispenser beviljas inte.

10.3.2 Galoppsport

För galoppsporten är det styrande dokument i Sverige *Tävlingsreglemente* (RG), *Registrerings- och licensreglemente* (RegRG) samt *Allmänna bestämmelser* 2011 fastställda av Svensk Galopp den 1 april 2011. Reglementet omfattar sammanlagt 183 paragrafer fördelade på 10 kapitel. Av intresse för djurskyddet är bl.a. bestämmelser om utrustning, hjälpmedel m.m.

Spö

Enligt reglementet får endast s.k. cushion whip, dvs. ett vadderat spö användas och längden får inte vara mer än 70 cm. Det finns även bestämmelser gällande hur drivningen av hästarna får gå till. Av dessa framgår bl.a. att spö endast får användas för lättare drivning och som hjälpmedel för att hålla rakt spår. Spö får t.ex. inte användas med större kraft, i alltför snabb följd eller med spöarmen över axelhöjd. I 2-årslöpningar och hinderlöpningar får ryttare inte använda spö för drivning. I andra löpningar får spö inte användas för drivning mer än tre gånger om inte hästens agerande, medtävlarnas ridning eller andra särskilda omständigheter ger anledning till det. Sporrar är inte tillåtna.

Åldersgränser

I reglementet finns också åldersgränser som säger att 2-åriga hästar inte får tävla före den 15 maj det år som de fyller två år. Hästar som föds under ett och samma kalenderår räknas som att de har samma ålder. Inte heller får 2-åriga hästar tävla på längre distans än 1 500 meter före den 1 augusti eller på längre distans än 1 800 meter före den 1 november. I handikapplöpning får 2-åriga hästar inte tävla före den 1 oktober och får då endast tävla mot 2-åriga och 3-åriga

hästar. Svensk Galopp har angett till utredaren att i praktiken tävlar 2-åringar endast mot andra 2-åringar i Sverige.

Påföljder

I reglementet anges att de påföljder som kan utdömas vid överträdelser av tävlingsbestämmelserna är varning, böter (lägst 200 kr och högst 50 000 kr), ridförbud (högst 60 dagar), indragning av ryttarlicens eller tränarlicens (för viss tid) samt förbud för hästägare att under viss tid starta med häst eller återkallelse av rätten att vara registrerad som hästägare. Det anges vidare att vid straffmätningen vid bl.a. felaktigt bruk av spö ska särskild hänsyn tas till storleken på förstapriset. Uppgår förstapriset till mer än 75 000 kr bör bötesstraff om minst 3 000 kr dömas ut och uppgår förstapriset till mer än 150 000 kr bör ridförbud om minst en vecka dömas ut.

Vid varje tävlingsbana ska det finnas en lokal galoppdomstol bestående av tre ledamöter, varav en ordförande. Den lokala galoppdomstolen övervakar bl.a. efterlevnaden av tävlingsbestämmelserna och prövar exempelvis frågor om påföljd. Beslut av den lokala galoppdomstolen kan också överklagas till Galoppöverdomstolen som består av fyra ledamöter inklusive ordföranden.

Enligt uppgifter från Svensk Galopp till utredaren har sedan 2000 endast ett fåtal ärenden anmälts till Jordbruksverket för prövning av åtal. Inte några ärenden har prövats av offentlig domstol. Beträffande felaktigt bruk av spö så har 114 bestraffningar utdelats. Av 287 beslut i lokala galoppdomstolar och två i ansvarsnämnden under 2010 gick tolv vidare till överprövning varav sju återkallades före förhandling. Samtliga återkallanden gällde avstängningar på grund av felaktigt bruk av spö.

Egenkontroll

Galoppsportens egenkontroll under träning och tävling sker bl.a. genom att samtliga uppställningsplatser hos professionella tränare kontrolleras regelbundet av sporten själv. Sporten har dock uppgett att det inte finns tillräckligt med resurser att göra regelbundna besök hos amatörtränare.

Det finns också formella utbildningskrav på att ryttare och tränare ska genomgå kurser. Utbildningsdagar anordnas även för ledamöter i galoppdomstolar.

Beträffande licenser så har licens nekats i två fall där det har ansetts att djurhållningen har varit för dålig. Enligt reglementet finns även möjlighet att återkalla eller att vägra utfärda licens om innehavaren bryter mot djurskyddsbestämmelser.

Svensk Galopp har vidare uppgett att kontroll av utrustning och hjälpmedel utförs i samband med tävling av ringmaster och banveterinär. Vid träning sker det inte någon kontroll av utrustning.

10.3.3 Ridsport

För ridsporten finns *Svenska Ridsportsförbundets tävlingsreglemente* som inleds med en uppförandekod (Code of Conduct). I denna anges bl.a. att omsorgen och omvårdanden av hästen är av yttersta vikt inom all hästsport. Hästens välbefinnande ska alltid komma i första hand och att träningsmetoder som FEI och Svenska ridsportsförbundet anser olämpliga får inte användas. Det anges också att Ridsportsförbundets medlemsorganisationer och deras medlemmar ska i alla avseenden följa svensk lag och i synnerhet djurskyddslagen, djurskyddsförordningen och föreskrifter för dessa i alla tillämpliga delar. Generellt gäller för samtliga tävlingsdiscipliner att tävling med hästar yngre än fyra år inte är tillåten. Någon övre åldersgräns för tävlingshästar finns inte och det förekommer att hästar med en ålder av 20 år deltar i tävlingar.

Utrustning och spö

I reglementet finns det också bestämmelser om utrustning och spö. Exempelvis anges att betsel och tyglar inte får vara konstruerade eller sitta så att de kan skada hästen. Spö eller piska inte får användas för bestraffning utan endast för anvisning. Hårda slag anges som en form av olämplig bestraffning och ridning med uppvinklat spö eller s.k. rundslag är förbjudet och medför avstängning. Där emot får hästen vid olydnad göras uppmärksam genom ett lätt slag på bogen eller bakom sadeln. Spöet ska i dessa fall användas i omedelbar anslutning till olydnaden.

Varje grenspecifikt område (t.ex. dressyr, hoppning, fälttävlan) har egna specifika regler för vilken utrustning som är tillåten. Kontroll av utrustning och hjälpmedel i samband med träning och tävling görs av domare och överdomare. Egentillsyn under tävling sker via domare och överdomare och vid träning av tränare eller instruktör.

Varje disciplin har också egna utbildningskrav på domare, tränare, kuskar, ryttare etc. Ryttare måste vara kvalificerade för de nivåer som de tävlar på. För att få lösa licens måste alla ryttare och kuskar genomgå utbildning där stor vikt läggs vid omsorg om hästen. Tävlingslicensen kan dras in vid brott mot tävlingsreglementet. Funktionärer inom förbundet som begår brott utanför själva tävlingsverksamheten kan förlora sin behörighet beroende på brottets karaktär. Här ses exempelvis djurplågeri och övergrepp på minderåriga personer mycket allvarligt. Under 2010 har en funktionär mist sin behörighet på grund av brott under allmänt åtal utanför förbundets reglemente.

Påföljder

Enligt reglementet kan en ryttare som gör sig skyldig till någon form av olämplig bestraffning eller i övrigt uppträder olämpligt mot en häst avstängas från vidare deltagande efter beslut av tävlingsjuryn. Som exempel på olämpligt uppträdande anges bl.a. hårda slag med eller utan tillhyggen, ryck i tyglarna och upprepade kraftiga skänkelslag.

Ett sådant beslut kan inte överklagas. Ryttare eller medhjälpare som betar sig på angivet sätt kan också bestraffas enligt 14 kap. i Riksidrottsförbundets stadgar. Här anges att för bl.a. brott mot tävlingsreglementets bestämmelser kan ryttare, medhjälpare, hästägare m.fl. få straff genom Ridsportförbundet (förbundsbesträffning) eller genom överdomare, domare eller tävlingsjury (tävlingsbesträffning). Förbundsbesträffningar kan utdömas som tillrättsvisningar, böter mellan 200 kr till 20 000 kr eller avstängning i lägst en vecka och högst två år eller för visst antal tävlingstillfällen. Straff som kan utdömas som tävlingsbesträffningar är muntlig tillrättsvisning, skriftlig varning, böter om 100–1 000 kr eller avstängning.

Den som har blivit bestraffad för ett fel, brott mot tävlingsbestämmelserna eller för olämpligt uppträdande har rätt att överklaga beslutet. Överklagande av domares beslut ska inom en kortare

tidsfrist göras skriftligt till överdomaren. Överdomaren ska snarast efter utredning på platsen meddela domslut. Överdomares, tävlingsjurys och tävlingsledningens beslut kan överklagas till Ridsportförbundet. I vissa fall kan Ridsportförbundets beslut överklagas till Riksidrottsnämnden (RIN) som bl.a. har att pröva bestraffningsärenden inom den svenska idrottsrörelsens samlade organisation. Under 2010 prövades två ärenden i RIN. Inte något av ärendena gällde djurskyddsfrågor.

10.3.4 Westernridning

Western Riders Association of Sweden (WRAS) har en egen regelbok som i princip är en översättning av regelboken som den amerikanska organisationen American Quarter Horse Association (AQHA) tillämpar. Regelboken innehåller bl.a. bestämmelser om vilken utrustning och vilka hjälpmedel som får användas. Det anges också att hästar som deltar i ridklasser får inte vara yngre än tre år och att det är förbjudet för tävlande, hästägare eller deras representant att behandla en häst på ett inhumant sätt. Exempel på inhumana sätt att behandla en häst anges vara att binda en häst på ett sätt som orsakar obehag eller smärta, använda inhumana träningshjälpmedel, metoder eller utrustning eller att slå hästen över benen med bom eller spö.

Påföljder

Om någon bryter mot reglerna kan de avstängas från fortsatt tävlande under en tid som disciplinnämnd fastställer. Vid anmälan om eller upptäckt av inhuman behandling ska tävlingsledningen utreda händelsen och rapportera den till förbundsstyrelsen. De påföljder som kan utdömas är diskvalificering och avvisning från tävlingsplats under pågående tävling. Erinran, varning, avstängning, utslutning och böter kan utdömas i disciplinärenden. Det finns ett solidariskt beslut mellan organisationerna som innebär att den som har avstängts av WRAS även blir avstängd av samtliga organisationer för westernridning under motsvarande tid. Någon möjlighet till överprövning av disciplinärenden finns inte i dagsläget.

Enligt de uppgifter som WRAS har lämnat till utredaren är antalet utdömda påföljder mycket få och har i huvudsak varit var-

ningar. En påföljd i form av avstängning utdömdes 2007. WRAS disciplinnämnd har möjlighet att återkalla licens vid brottslighet utan anknytning till sporten.

Kontroll av utrustning och hjälpmedel sköts av domare, tävlingsledare och assistenter. Sportens egentillsyn under träning och tävling sköts av tävlingsledare, domare och tävlingsveterinär. Det finns krav på att domare ska vara utbildade enligt WRAS riktlinjer.

10.3.5 Islandshäst

Tävlingar med islandshäst organiseras av Svenska islandshästförbundet och vid dessa följs det internationella tävlingsreglementet som kallas för FIPO. I en allmän uppförandekod i detta reglemente anges t.ex. att grov eller våldsam användning av spön, sporrar etc. inte tolereras. Det finns också åldersbestämmelser gällande att hästen ska vara 5 år eller äldre för att få delta i tävling. Vid världsmästerskap och andra internationella tävlingar måste hästen vara minst 6 år gammal. Reglementet innehåller även bestämmelser om vilken utrustning och vilka hjälpmedel som får användas. Spö får enligt praxis vara maximalt 110 cm och inte användas inom passgrenar.

Påföljder

Brott mot regelverket medför varning eller diskvalifikation. Enligt uppgifter som Svenska islandshästförbundet har lämnat till utredaren har antalet ingripanden på grund av felaktig hantering av häst under tävling under 2010 uppgått till 165 utdelade varningar för förseelser. I detta antal ingår även varningar för felaktig utrustning. Varningar sparas på en lista i två år. Ryttare kan även diskvalificeras från klassen eller hela tävlingen. I riktigt grova fall kan ryttare stängas av för längre perioder. Svenska islandshästförbundet har uppgett till utredaren att polisanmälan vid tävling har hittills aldrig skett.

Inom Svenska islandshästförbundet finns en disciplinnämnd som består av tre ledamöter varav en ska vara domare. Nämndens uppgifter är att som högsta instans behandla och fatta beslut i disciplinära frågor inom sporten och aveln. Påföljder ska meddelas till FEIF (International Federation of Icelandic Horse Associa-

tions) och gäller även internationellt. Påföljder kan överklagas till Svenska Islandshästförbundets styrelse.

Domare och tävlingsledning sköter tillsyn under tävling och domare är utbildade och examinerade på olika nivåer. Frivilliga kurser för s.k. grönt kort finns för ryttare och instruktörs- och tränarutbildningar arrangeras av förbundet. Hittills har förbundet inte ställts inför problemet att ta ställning till indragning av licens.

10.3.6 Hundsport

Regelverket inom hundsporten i Sverige grundas till största delen på *Svenska kennelklubbens stadgar*. De närmare bestämmelserna för vad som gäller inom olika tävlingsgrenar finns i ett åttiotal olika tävlingsreglementen. Enligt de uppgifter som Svenska kennelklubben (SKK) har lämnat till utredaren så finns det en särskilt utsedd ansvarig som ska se till att gällande regelverk på varje arrangemang, utställning, prov och tävling. De allmänna bestämmelser som anges i SKK:s utställningsregler gäller för samtliga evenemang, utställningar, prov och tävlingar

Disciplinnämnd

Enligt regelverket ska det finnas en disciplinnämnd som leds av en notariemeriterad jurist och för närvarande är fyra av nämndens åtta ledamöter jurister. Nämnden har bl.a. att hantera frågor som rör djurskyddet vid tävlingar. Under 2010 mottog nämnden 151 anmälningar och avgjorde 116 ärenden. Motsvarande siffror för 2009 var 164 anmälningar och 103 avgöranden. Disciplinnämndens beslut kan inte överprövas av SKK. I stället är det antingen nämnden själv som omprövar sitt beslut om nya omständigheter har framkommit eller så kan ett beslut överklagas till Stockholms tingsrätt. Detta är dock sällsynt och sker uppskattningsvis vart 5–10 år.

Enligt uppgift från SKK har ungefär hälften av disciplinnämndens ärenden samband med frågor om djurskydd. Under de senaste decennierna har endast ett fåtal ärenden anmälts till Polismyndigheten eller kontrollmyndigheten.

Hundkapplöpning

Hundkapplöpningssporten i Sverige organiseras av Svenska hundkapplöpningssportens centralförbund (SHCF). Enligt deras regelverk, *Regelverk för hundkapplöpningssporten, tredje reviderade upplagan den 21 mars 2010* omfattar regelverket hundar av rasen greyhound. För andra vindhundsraser gäller regelverket i tillämpliga delar och enligt vad som regleras i särskilda föreskrifter. Enligt reglementet ska all verksamhet som ingår i eller är kopplade till SHCF ske med iakttagande av god hundhållning och gott djurskydd. Personer som deltar i verksamheten är t.ex. skyldiga att känna till djurskyddslagens innebörd samt de författningar och tillämpningsanvisningar om djur som meddelas av Jordbruksverket. En licensierad och registrerad person har också enligt regelverket ansvar för att hunden ges tillräcklig vila mellan tävlingar och tävlingslika träningstillfällen. En hund som inte är fullvuxen får inte ansträngas så att hundens utveckling är i fara. Det är inte tillåtet att använda någon form av levande byte vid träning eller tävling.

Medlemmar i sällskap anslutet till SHCF är också underställd granskning av Svenska kennelklubbens disciplinnämnd. I regelverket anges att SHCF och dess sällskap ska bedriva egenkontroll av bl.a. djurskydd och hundhållning. Disciplinärenden i djurskyddsfrågor ska avgöras av SKK:s disciplinnämnd. Om en enskild medlem i sällskap bryter mot reglerna som finns i SHCF:s förbundsstadgande, meddelas en varning. Om varningen inte hörsammas, eller om förseelsen är att anse som grov, kan en medlem avstängas.

Draghundsport

Draghundsport organiseras av Svenska Draghundsportförbundet (SDSF) som till skillnad från andra organisationer inom hundsporten är anslutet till Riksidrottsförbundet och inte till Svenska kennelklubben. I stadgarna för SDSF anges att förbundet särskilt ska beakta djuromsorgen och verka för god djurhållning och gott djurskydd. Förbundet ska se till att djurskyddslagen efterlevs och att de av Jordbruksverket utfärdade anvisningar och bestämmelser följs. Det ska t.ex. särskilt beaktas att sjuka eller skadade hundar inte får delta i träning eller tävling.

För draghundsporten gäller generellt internationella tävlingsregler antagna av International Federation of Sleddogs Sports, Inc.

(IFSS). Enligt den svenska översättningen av IFSS:s tävlingsregler gäller bl.a. att all utrustning måste godkännas av huvuddomaren och samtliga deltagare är skyldiga att se till att deras utrustning följer gällande regelverk. Utrustning som t.ex. munkorg eller halsband som kan kopplas som strypkoppel samt piskor är förbjudna. Vidare finns bestämmelser om att endast materiel som bälten, linor, selar, skidor m.m. som inte är farliga för hundarna får användas. Tävlade får inte driva på hunden genom att åka före och det är inte heller tillåtet att på något sätt tvinga hunden att gå framåt. Om en hund blir skadad eller av någon anledning slutar att gå får föraren inte fullfölja heatet. Det finns även temperaturgränser för tävlingar.

Om huvuddomaren finner att en förare missköter eller misshandlar en hund fysiskt eller verbalt kan föraren diskvalificeras. I Sverige ska också samtliga hundar före tävlingen antingen genomgå en besiktning av en tävlingsveterinär eller godkännas av domaren. Enligt uppgift från SDSF är det ovanligt med sjuka djur på tävlingsplatserna och allvarigare skador är sällsynta.

Enligt SDSF stadgar har förbundsstyrelsen prövningsrätt och överlåter beslutanderätten till disciplinnämnden. Denna består av ordförande och två ledamöter varav en ska vara tävlingsdomare i SDSF. Vid behov kan disciplinnämnden tillkalla experthjälp, t.ex. jurist eller djurskyddsinspektör. Under senare år har nämnden endast haft ett fåtal ärenden som har rört djurskydd.

Anlagstest av hund i gryt och hägn

Enligt 16 a § jaktförordningen (1987:905 ändrad i 2007:486) får hundar som är lämpade för ändamålet användas för jaktträning och prov under hela året i för ändamålet särskilt iordningställda gryt. Av jaktförordningen framgår också att Jordbruksverket får, i samråd med Naturvårdsverket, meddela föreskrifter om hur sådana gryt ska vara utformade.

Anlagstest för grythundar genomförs i SKK och Svenska Jägarförbundets godkända grävlingshägn. Vad som gäller vid tester framgår av SKK:s bestämmelser för grythundsarbete. Grytprovets ändamål är att värdera hundarnas (terrier och taxar) mentala och fysiska egenskaper som grythundar för jakt och eftersök på räv, grävling och mårddhund. Provgryt ska vara inmätt och utformat enligt bestämmelserna. Grävling används som provdjur vid gryt-

och karaktärsprov och den ska vara förtecknad i ett särskilt register. Samma grävling får användas aktivt under högst en timme per dag. Provtiden för varje hund är högst 15 minuter. Provedaren ansvarar för att "vilande" grävling befinner sig i en ostörd miljö.

För andra vilda djur som hålls i hägn anges i 8 § jaktförordningen bl.a. att djur får jagas om hägnet uppfyller de krav som Naturvårdsverket har föreskrivit. I SKK:s bestämmelser för anlagstest i vildsvinshägn anges i 1 § att testets ändamål är att inom jaktetiska former bedöma stötande, kortdrivande, ställande eller drivande hundars lämplighet för vildsvinsjakt. Bestämmelserna innehåller vissa regler av djurskyddskaraktär. Exempelvis är aga av hund förbjuden enligt 13 §. Enligt regler för testets genomförande får hunden inte tillfoga vildsvinen skada och om hund attackerar vildsvin med överdriven eller ihållande aggressivitet ska testet avbrytas.

Utställningar m.m.

Enligt allmänna bestämmelser i SKK:s *Utställnings- och championatbestämmelser för 2011*, ska hundens välfärd alltid ha högsta prioritet på samtliga arrangemang inom SKK:s organisation. Aga av hund är förbjuden. Valpar under fyra månaders ålder får inte delta i prov, tävling eller utställning. Utställare, prov- eller tävlingsdeltagare svarar för att hunden hålls på ett sådant sätt att den inte kan tillfoga sig själv eller andra skada. Hundar födda efter den 1 januari 2008 får som regel inte vara öron- eller svanskuperade för att delta i utställning.

Weight-pull för hund

Tävlingsformen Weight-pull går ut på att hunden med hjälp av en sele ska dra en vagn med last i 5 meter på 60 sekunder. Hundarna indelas i olika viktklasser och tävlar på så sätt på lika villkor. Den hund som drar tyngst i förhållande till sin kroppsvikt vinner tävlingen, men tävlande hundar bedöms också inom sin respektive viktklass. I Sverige är Swedish Working Bulldog Association (SWBA) den största organisationen för tävlingsformen weigh-pull. De bestämmelser som tillämpas finns i regler för European Weight Pull League (EWPL). Av dessa regler framgår bl.a. att inte några

hundar under 18 månader får tävla officiellt. Våld mot hundar tolereras inte före, under eller efter tävling och osportsligt uppförande mot hundar i samband med tävling leder till diskvalificering. Enligt regler för utrustning får endast vissa typer av selar användas och vissa typer av halsband, exempelvis är stackel, förbjudna. Vidare innehåller EWPL regler om krav på vaccinationer, hundens hälsotillstånd samt dopingregler med förbud mot bruk av prestationshöjande och smärtstillande medel.

Weight-pull för hund är den tävlingsform som tillsammans med draghundstävling i långdistansklass har de högsta kraven vad gäller veterinär medverkan i samband med tävling. Det höga kravet på veterinär medverkan gäller oavsett vilken tävlingsnivå som är aktuell eftersom tävlingsformen klassificeras som en hög risk från djurskyddssynpunkt. Detta regleras i bilaga till *Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2010:45) om träning och tävling med djur*.

10.4 Utredarens överväganden och förslag

I gällande djurskyddslag anges att djur inte får tränas för eller användas vid tävling på sådant sätt att de utsätts för lidande. Att använda djur i träning och tävling är dock ifrågasatt eftersom vissa befarar att djuren drivs eller nyttjas för hårt. Detta gäller särskilt när det finns stora ekonomiska intressen i verksamheten eller när den innebär mycket prestige för utövarna. Till skillnad från andra sporter så pressas inte enbart de tävlande människorna utan även djuren.

Utredaren kan konstatera att djur av tradition används till många olika ändamål. Ett exempel på detta är hästen som kanske framför allt används för hobby eller i tränings- och tävlingssyften. Hästar används dock även i skogsarbete, i undervisningssyfte och i ett fåtal fall även i djurförsök. Utredaren anser att oavsett vad djur används till så måste hänsyn tas till djurens behov och välfärd. Om denna hänsyn tas anser inte utredaren att användandet av djur i tävlingsverksamhet medför större etiska problem än annan användning av djur. I vissa tävlingsverksamheter finns det dock mycket pengar och prestige och det är då viktigt att sporterna har tydliga och effektiva regler som förhindrar att djurskyddet åsidosätts. Utredaren bedömer att de större häst- och hundsporterna har ett relativt omfattande regelverk för att tillse att djuren inte far illa.

Utredaren vill dock poängtera att kravet på att djur ska få bete sig naturligt gäller för alla djur som hålls. Detta betyder att även exempelvis hästar som används professionellt i tävlingssammanhang ska ges möjlighet till umgänge med andra hästar och fri rörelse i hage. Om en användning av djur ska vara etiskt acceptabel måste djurens grundläggande behov alltid beaktas.

Utrustning och träningsmetoder

När det gäller den utrustning och de träningsmetoder som används vid träning av och tävling med djur är en del av problemet den stora variation som finns i djurägarnas kompetens. Inom t.ex. hästsporterna finns alltifrån rent professionella aktörer till amatörer som aldrig tidigare haft en häst. Detta medför ett problem eftersom viss utrustning eller vissa träningsmetoder kan orsaka stort lidande för djuren i en okunnig användares händer medan de kan vara fullt acceptabla och inte medföra något lidande i en kunnig persons händer. Utredaren anser att sådan utrustning som medför stor risk för djurlidande bör regleras i djurskyddslagstiftningen. När det gäller övrig utrustning är det viktigt att sporterna själva, liksom myndigheterna, är uppmärksamma och kontrollerar vilka effekter som de har på djuren. Inom de olika sporterna bör det alltid finnas ansvariga för utrustningsfrågor med kompetens att bedöma vilka djurskyddsrisiker som utrustningen medför. Enligt uppgifter till utredaren planerar t.ex. travsporten att i en sådan ansvarig grupp för utrustning, inkludera en person från Jordbruksverket. Utredaren anser att detta är mycket positivt och att det är viktigt att myndigheterna och sporterna har en öppen och konstruktiv dialog i dessa frågor.

Utredaren föreslår att Jordbruksverket ges befogenhet att i föreskrifter reglera sådana träningsmetoder eller sådan utrustning som bedöms medföra risk för skada eller djurlidande.

Spödrivning

Utifrån sporternas egna regler kan utredaren konstatera att spö är tillåtet att använda på häst inom många tävlingsgrenar. Att så också görs och att denna användning ibland sker på ett otillbörligt sätt finns redovisat från sporten själv liksom från ban och tävlingsvete-

rinärer. Som utredaren ser det gör detta hästsporten relativt unik eftersom acceptansen för att slå andra djurarter med spö måste sägas vara liten.

En bakgrund till användandet av spö på häst kan enligt utredaren dels bero på tradition, dels på säkerhetsaspekter. Slag med spö används såväl som bestraffning som i frammaningssyfte. Att använda ett spö som mild korrigerande eller som en förlängd hjälp anser utredaren inte är något djurskyddsproblem så länge som det inte skadar djuret eller orsakar djuret lidande. Däremot anser utredaren att det inte är förenligt med djurskyddslagstiftningen att ge ett djur slag med spö för att få det att springa fortare eller hoppa över ett hinder. Som utredaren ser det är detta en form av våld mot djur och har inte något egentligt rättfärdigande även om antalet slag kontrolleras.

Utredaren anser vidare att spö kan bäras som en säkerhet och som en hjälp att undvika olyckor. Många hästar är stora djur och besitter stor kraft, vilket kan göra vissa situationer farliga för såväl människa som för häst. Däremot anser utredaren inte att det är förenligt med djurskyddslagstiftningen att som rutin använda slag med spö eller andra våldsytringar vid träning och tävling av häst eller något annat djur.

Utredaren anser därför att Jordbruksverket i sina föreskrifter gällande hur utrustning får användas bör förbjuda spödrivning i frammaningssyfte. I dag är detta tillåtet och inom t.ex. trav- och galoppsporterna används spö i frammaningssyfte. Inom vissa delar av tävlingsverksamheten har sporten dock själva förbjudit användning av spö, t.ex. inom galoppsportens hinderlopp och i lopp för 2-åringar. I Norge har spöförbud funnits inom trav- och galoppsport i många år.

Som skäl för att få använda spö uppger sporterna dels säkerhets-skäl, dels risk för att andra olämpliga drivningsmetoder kan uppstå. Dessa skulle t.ex. kunna vara att ryckningar i munnen och slag med tömmar. Utredaren anser att säkerhetsaspekten är viktig och anser därför att man bör få bära spö i syfte att avvärja olyckor. Däremot anser inte utredaren att risken för att andra olämpliga drivningsmetoder kan uppstå om inte spödrivning tillåts är något giltigt skäl. Som utredaren ser det är det inte logiskt att acceptera en olämplig metod för att undvika att andra olämpliga metoder uppstår. Det finns inte heller några hinder för att i framtiden reglera även andra eventuella olämpliga drivningsmetoder i lagstiftning eller i sportens egna regler. Som tidigare har påtalats i bl.a. etikkapitlet är inte

någon hantering eller användning av djur självklar utan den måste alltid leva upp till de krav på hänsyn till djuren som samhället ställer. Som utredaren ser det ligger ett förbud mot att slå hästar med spö i frammaningssyfte även i de olika hästsporternas eget intresse.

Utredaren anser också att det bör underlättas så mycket som möjligt för dem som vid tävling ska bedöma om spöet används på ett olovligt sätt. Detta skulle på ett enkelt sätt göras genom att bestämma att spö ska ha en lätt synlig färg.

Åldersgränser

När det gäller vilka djurskyddskonsekvenser som tävlandet med 2-åriga travhästar har så anser utredaren att det inte finns tillräckligt med forskning eller erfarenhet för att kunna dra några slutsatser. Den startstatistik som finns indikerar inte på att det finns några problem men mer uppgifter och analyser på individnivå krävs för att kunna dra några klara slutsatser. Utredaren anser också att det krävs mer forskning för att ta reda på hur tidig träning av och tävling med hästar påverkar dem fysiskt och psykiskt. Utredaren har i sitt arbete besökt Riksanläggningen Travskolan Wången där bl.a. sådan forskning har initierats i samarbete med Sveriges Lantbruksuniversitet. Utredaren anser att det är mycket angeläget från djurskyddssynpunkt att forskningsmedel avsätts till denna typ av forskning.

Närvaro av veterinär vid tävling och besiktning

Utredaren kan konstatera att frågan om veterinärnärvaro vid tävlingar nyligen har utretts av Jordbruksverket. Verket kom fram till att besiktning av häst före offentlig tävling fungerade väl inom rid- och galoppsport och att denna besiktning kunde utgöra en bra grund för att bedöma om en häst är i tävlingsmässigt skick. Där emot bedömde inte verket att den besiktning som görs inom travsporten kunde anses vara en besiktning i lagens mening. En sådan besiktning borde t.ex. innehålla att hästarna visas utan utrustning så när som på huvudlag och att de även inspekteras på nära håll för att bedöma allmäntillstånd, förekomst av sårskador, svullna ben eller liknande.

Travsporten har framfört till utredaren att de vill införa ett kontrollprogram som ett alternativ till en mer omfattande besiktning före start (för ytterligare information om kontrollprogram och egenkontrollprogram, se *Lagstiftningens detaljeringsgrad och struktur*). Kontrollprogrammet ska tillsammans med egenkontrollprogram omfatta alla tidsperioder i travhästens liv och ska säkra att endast hästar i startdugligt skick kommer till start.

Utredaren anser att ett kontrollprogram kan vara ett sätt att uppfylla behovet av utökad besiktning som Jordbruksverket ställde i sitt uppdrag. En utökad besiktning är dock nödvändig för dem som väljer att inte vara med i ett sådant program. Utredaren anser att Jordbruksverket ska föreskriva om en ändrad besiktning inför travlopp

Anmälan om överträdelser av djurskyddslagen

Utredaren kan konstatera att t.ex. mycket få fall av hård spödrivning eller annan felaktig hantering av häst anmäls som brott mot djurskyddslagen eller djurplågeri. Många av sporterna reglerar dock själva överträdelser av olika interna djurskyddsbestämmelser och utdömer olika påföljder såsom varningar eller böter. Några av sporterna har uppgett till utredaren att en anledning till detta är att domstolarnas ambition och bedömningarna i dessa ärenden varierar. Att anmäla leder ofta inte till någon dom om inte djuren uppvisar tydliga fysiska skador som kan användas som bevisning.

Utredaren anser att det är anmärkningsvärt att så få överträdelser anmäls som eventuella brott mot djurskyddslagen eller som djurplågeri. Utredaren anser att det är föredömligt att vissa av sporterna tar ansvar för att interna djurskyddsbestämmelser efterlevs men anser inte att detta ska fungera som en ersättning för gällande lagstiftning eller för en bedömning av om det är fråga om brott som faller under allmänt åtal. Inom t.ex. travsporten fanns 2010 över 1 600 överträdelser mot reglementet men inte i något fall anmäldes detta som misstänkt djurplågeri eller brott mot djurskyddslagen. Svensk travsport har påpekat att det är banveterinärernas ansvar att anmäla detta. Inom travsporten har man också infört regleringar som innebär att om en kusk misstänks för brott mot djurskyddslagen eller för djurplågeri så fryses eventuella prispengar till dess att brottsutredningen är klar. Detta understryker ytterligare vikten av att dessa överträdelser anmäls till länsstyrelse eller polis.

Inom övriga häst- och hundsporter är anmälningar också mycket sporadiska om ens existerande. Utredaren anser därför att de olika sporterna måste se över sina rutiner för överträdelse av djurskyddsbestämmelser. Sporterna bör också öka sin information på detta område och göra det allmänt känt bland sina deltagare att alla överträdelse av djurskyddslagen kommer att rapporteras till myndigheterna.

Utredaren anser att banveterinärerna har en mycket utsatt arbetssituation. För att dessa veterinärer ska kunna utföra sitt arbete och sin myndighetsutövning krävs det, enligt utredaren, hög kompetens och stöd från den ansvariga myndigheten. Utredaren anser därför att Jordbruksverket behöver ta större ansvar för att likrikta och hjälpa banveterinären i sin myndighetsutövning. Detta skulle underlätta för banveterinärerna att ta de obekväma beslut som kan vara nödvändiga.

Grävlingar för träning av hundar för grytjakt och annan användning av djur för träning av jakthundar

Utredaren anser att den forskningsrapport som SVA har presenterat visar att de grävlingar som används vid träning och testning av grythundar för grytjakt utsätts för stress. Grävlingarnas reaktion visades genom förändringar i hjärtfrekvens, kroppstemperatur, kortisolhalter och beteende. Efter t.ex. konfrontationer med hundar i provgryt hade grävlingarna förhöjda kortisolhalter och beteendeförändringar, vilket tyder på stress.

Utredaren inser att det kan finnas intresse och ibland behov av att jaga grävlingar. Utredaren ifrågasätter dock att denna träningsform behövs och bör vara tillåten när den utsätter grävlingen, och ibland även hunden, för lidande. Grävlingar som hålls i hägn omfattas av djurskyddslagens bestämmelser och utredaren anser inte att denna användning av grävling kan anses vara förenlig med djurskyddslagen eftersom den utsätter grävlingen för lidande. Utredaren anser därför att detta användande av grävling ska fasas ut.

När det gäller användning av andra vilda djur för jaktträning av hund i hägn anser utredaren att även dessa är förenade med stor risk för stress. Utredaren har därför även svårt att se att användning av t.ex. vildsvin, hare eller viltfågel för jaktträning av hundar i hägn är förenlig med djurskyddslagstiftningen.

10.5 Referenser

- Abrahamsson, V. 2010. Effekten av rollkur på hästens rörelsemönster och välfärd. Kandidatarbete (Litteraturstudie) Agonomprogrammet. Sveriges lantbruksuniversitet.
- Barrey, E. & Galloux, P. 1997. Analysis of the equine jumping technique by accelerometry. *Equine vet. J.*, Suppl. 23, 45-49.
- Bourke, J.M. 1995. Wastage in Thoroughbreds. In: Proceedings of the Annual Seminar of the Equine Branch. New Zealand Veterinary Association. pp 107-119.
- Byström, A. 2005. Influence of draw reins on the gate kinematics at the trot. Examensarbete. Sveriges Lantbruksuniversitet. Fakulteten för veterinärmedicin och husdjursvetenskap. Veterinärprogrammet.
- Fédération Equestre Internationale (FEI), Februari 2010. FEI round table conference resolves rollkur controversy. <http://www.horsesport.org/disciplines/dressage/press-releases/fei-roundtable-conference-resolves-rollkur-controversy>.
- Hall, C., Goodwin, D., Heleski, C., Randle, H., Waran, N. 2008. Is There Evidence of Learned Helplessness in Horses? *Journal of applied animal welfare science*. 11:249–266.
- McGreevy, P. & McLean, A. 2010. *Equitation science*. Wiley-Blackwell.
- McKee, S.L. 1995. An update on racing fatalities in the UK. *Equine vet. Educ.* 7, 202-204.
- Murphy, J. 2008. Boots on horses: Limb protection or hyperflexion training aids in the showjumping horse. *Journal of Applied Animal Welfare Science*. 11, 223–227.
- Pinchbeck, G.L., Clegg, P.D., Proudman, C.J., Morgan, K.L., French, N.P. 2004. Whip use and race progress are associated with horse falls in hurdle and steeplechase racing in the UK. *Equine vet. J.* 36 (5) 384-389.
- Rhodin, M., Alvarez, C.B.G., Byström, B., Johnston, C., van Weeren, P.r., Roepstorff, L. Weishaupt, M.A. 2009. The effect of different head and neck positions on the caudal back and

hindlimb kinematics in the elite dressage horse at trot. *Equine Veterinary Journal* 41(3), 274.

Roepstorff, L., Johnston, C., Drevemo, S., Gustås, P. 2002. Influence of draw reins on ground reaction forces at the trot. *Equine Veterinary Journal* (Supplement 34), 349-352.

Shultz, K. Ågren, E. & Mörner, T. 2004 Fysiologiska reaktioner och beteende hos grävlingar i grytanlagsprov och i andra situationer. Rapport SVA.

11 Omhändertagande av djur och djurförbud

11.1 Inledning och bakgrund

Utredaren föreslår att för den som har dömts för brott mot djurskyddslagen eller inte rättar sig efter upprepade förelägganden eller beslut av kontrollmyndigheten ska kunna meddelas djurförbud om det är *befogat från djurskyddssynpunkt*. Beslut om djurförbud ska inte grundas enbart på antalet förelägganden, förbud eller domar för brott mot djurskyddslagen.

En lagakraftvunnen fällande dom för grovt brott mot djurskyddslagen ska leda till djurförbud.

Djurförbud ska inte meddelas om det är *sannolikt* att ett upprepande inte kommer att inträffa.

Länsstyrelsen får en lagreglerad befogenhet att meddela djurförbud under vissa förutsättningar. Länsstyrelsen kan t.ex. besluta om partiella djurförbud där den som har meddelats djurförbud under vissa villkor kan medges att ha hand om djur, t.ex. under överinseende av annan person. I fall där bristerna är mindre allvarliga föreslår utredaren att djurhållaren kan stå under särskild uppsikt under en provotid. Även i övrigt ska länsstyrelsen kunna meddela vilken omfattning djurförbudet ska ha i form av djurslag och högsta antal djur.

Länsstyrelsen ska upphäva djurförbudet efter ansökan av den enskilde om förbudet inte längre behövs.

Länsstyrelsen ska besluta om omhändertagande av djur även i fall där något djurlidande inte kan påvisas om ett föreläggande eller förbud inte följs och detta beslut är befogat från djurskyddssynpunkt. Detta ska även gälla om ett beslut om djurförbud inte följs.

Bestämmelserna om omedelbart omhändertagande överförs till den nya lagen med det tillägget att polismyndigheten ges rätt att omedelbart omhänderta djur om de hålls av personer med djurförbud. Beslutet ska underställas länsstyrelsen.

Djurhållarens ansvar för kostnader i samband med omhändertagande av djur skärps. Det bör krävas *synnerliga skäl* för att inte återkräva kostnader vid omhändertagande av djur. Återkrav bör dock inte ske i det fall som det har varit fråga om uppenbart oriktiga myndighetsbeslut. Återkrav behöver heller inte ske om det är uppenbart att djurhållaren inte kan betala eller om ett återkrav skulle betyda en merkostnad för polismyndigheten.

Utredaren föreslår inte någon utökning av statens skadeståndsansvar i de fall som en högre rättslig instans beslutar att ett omhändertagande av djur var felaktigt.

Utredaren bedömer att de nuvarande bestämmelserna om djurförbud och omhändertagande av djur är tillräckliga för att effektivt kunna åtgärda situationer där den som har djurförbud fortfarande deltar i skötseln av djur i strid med förbudet.

Utredaren förordar att frågan om den lokala polismyndighetens slutliga kostnadsansvar för det allmännas förskottering vid omhändertagande av djur utreds ytterligare.

11.1.1 Utredarens direktiv

I utredarens direktiv anges bl.a. att det är väsentligt att samhället kan ingripa kraftfullt om djur hanteras på ett sådant sätt att de utsätts för allvarliga djurskyddsproblem. Med stöd av 31–35 §§ djurskyddslagen kan djur omhändertas och med stöd av 29 § djurskyddslagen kan personer förbjudas att ha hand om djur. Regeringens uppfattning är att omhändertaganden och djurförbud används på ett ansvarsfullt sätt.

I direktivet nämns vissa problem i tolkning och tillämpning av djurskyddslagens bestämmelser om djurförbud och omhändertaganden och att det även i övrigt finns anledning att se över möjligheterna att förtydliga utformningen av bestämmelserna om djurförbud och omhändertagande och deras inbördes relation.

11.1.2 Allmänt om omhändertagande och djurförbud och statistiska uppgifter

För att komma till rätta med djurskyddsproblem har länsstyrelsen befogenheter att fatta beslut om tvångsåtgärder enligt 29–35 §§ djurskyddslagen.

Länsstyrelsen har möjlighet att meddela förbud att ha hand om djur, s.k. djurförbud. Länsstyrelsen har också möjlighet att omhänderta djur och detta kan vid behov ske omedelbart. Stöd för detta har länsstyrelsen i 29, 31 och 32 §§ djurskyddslagen.

De tvångsåtgärder som kan vidtas med stöd av dessa bestämmelser utgör inte straff, utan administrativa sanktioner.

Enligt statistik från Jordbruksverket har länsstyrelsernas beslut gällande omhändertaganden och förbud att ha hand om djur under åren 2005 till 2009 uppgått till följande antal, se tabell 1.

Tabell 1

Sammanställning över länsstyrelsernas beslut om omhändertaganden och förbud att ha hand om djur						
Statistikposter	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Antal omhändertagande av djur	316	336	416	424	629	970
Beslut om förbud att ha hand om djur enl. 29§ djurskyddslagen	124	145	163	212	186	186

Av statistiken kan utläsas att antalet omhändertaganden av djur ökade under åren 2005–2008 och har under 2009 och 2010 ökat kraftigt. Antalet meddelade djurförbud ökade under åren 2005–2008 och har därefter minskat något.

Enligt vad Jordbruksverket har uppgett till utredaren kan ökningen av omhändertaganden under 2009 till viss del bero på övergången av djurskyddskontrollen från kommunerna till länsstyrelserna. I vissa fall har balanser av gamla ärenden som övertagits från kommunerna arbetats bort. Bytet av huvudmannskap från kommuner till länsstyrelser har även inneburit nya arbetssätt där omhändertaganden enligt djurskyddslagen tillämpas i högre utsträckning. Tidigare antas att kommunerna i många fall kan ha hanterat omhändertagande av övergivna djur genom miljö- och hälsoskyddslagstiftningen.

Tabell 2

Antal djurförbud i Sverige registrerade i Djurskyddskontrollregistret den 25 augusti 2011.

LÄN-Namn	Antal djurförbud
Stockholm	166
Uppsala	82
Södermanland	42
Östergötland	47
Jönköping	82
Kronoberg	55
Kalmar	71
Gotland	25
Blekinge	36
Skåne	150
Halland	75
Västra Götaland	269
Värmland	60
Örebro	58
Västmanland	37
Dalarna	42
Gävleborg	48
Västernorrland	45
Jämtland	30
Västerbotten	65
Norrbottn	23
Personer som inte bor i Sverige	2
TOTALT:	1510

Djurförbud upphävs helt eller delvis endast i enstaka fall per år. Missbrukare, personer som lider av psykisk ohälsa och äldre som inte längre har förmåga att ha hand om djur uppges vara vanliga grupper som får djurförbud.

Domstolsverkets statistik utvisar att antalet inkomna mål enligt djurskyddslagen till förvaltningsdomstol (målkategori 2405) uppgick till 282 mål under 2008, 446 mål under 2009 och till 716 mål under 2010. För tiden januari-oktober 2011 har antalet inkomna mål uppgått till 681. Antalet mål enligt djurskyddslagen har alltså ökat kraftigt under senare år. Enligt uppgift från Jordbruksverket kan denna ökning sannolikt bero på att antalet överklaganden av avgiftsbeslut för extra offentlig kontroll har ökat kraftigt under senare tid och räknas med i statistiken. Det kan därför inte fastslås att det har skett någon faktisk ökning av antalet överklaganden i sak i fråga om omhändertaganden eller djurförbud.

Länsstyrelsen i Hallands län har under hösten 2010 genomfört en kontroll av de 79 personer i länet som har djurförbud. Av länsstyrelsens projektredovisning den 19 november 2010 framgår att kontroller genomfördes hos 65 personer. Vid dessa konstaterades att 16 personer eller 24 procent av de kontrollerade hade djur i strid med djurförbudet. Av projektredovisningen framgår vidare att fler personer än förväntat höll djur i strid med djurförbudet. Länsstyrelsen i Hallands län har i augusti 2011 uppgett att 12 av de 16 personer som hade djur i strid mot gällande förbud har blivit åtalsanmälda. Två kvarstår att åtalsanmäla, en av dem som fick sitt djurförbud hävt blev inte åtalsanmäld och en person avled kort efter omhändertagandet och blev därmed inte åtalsanmäld. När det gäller åtalsanmälningarna är sex personer fortfarande under utredning. I fem åtalsanmälningar har länsstyrelsen fått information om att förundersökning inte inleds. I ett fall har åklagaren utfärdat ett strafföreläggande. Tre av djurförbuden har hävts sedan de personer som har ansökt om hävning hänvisat till särskilda omständigheter som rådde vid tillfället för omhändertagande av djur, främst social problematik. I samtliga tre fall har länsstyrelsen gjort bedömningen att djurhållarnas livssituation har förändrats och att det inte finns skäl att anta att ett upprepanande av det som ledde fram till djurförbudet kommer att ske.

11.1.3 Utredarens probleminventering

Ett flertal av de instanser som har inkommit med synpunkter i utredarens probleminventering uppger att de nuvarande reglerna i princip fungerar tillfredsställande. Många av dem som har svarat anser dock att en översyn av bestämmelserna om omhändertagande av djur och djurförbud är angelägen. Det som främst har framförts är att det finns vissa oklarheter och problem vid tillämpningen av reglerna. Detta gäller i huvudsak att det finns otydligheter i dagens lagstiftning och att det finns problem med kringgående av reglerna om djurförbud. Det finns även problem med bl.a. möjligheterna till omprövning och de handläggningstider som finns i dag. Några har framfört att det finns ett behov av partiella och villkorade djurförbud, samt att frågor kring upphävande av djurförbud och konsekvenser av upprepade förelägganden utreds. Det påpekas även att det kan finnas bristande proportionalitet i den nuvarande tillämpningen av bestämmelserna.

I en referensgrupp till utredaren har Jordbruksverket lämnat synpunkter på brister i den nuvarande regleringen av omhändertagande och djurförbud. Verket har bl.a. framhållit att det solidariska, dvs. delade, ansvaret där det finns flera djurägare bör bli tydligare samt att det bör tydliggöras att djurförbud och omhändertagande bör ses som två åtskilda förfaranden.

11.2 Djurförbud

11.2.1 Bestämmelser och förarbetsuttalanden om djurförbud

Bestämmelsen om djurförbud finns i 29 § djurskyddslagen och har följande lydelse.

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

1. inte följer ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat enligt 26 § och som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,
2. allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur,
3. har misshandlat ett djur,
4. har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, eller
5. vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36 eller 36 a § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §.

Förbud skall inte meddelas, om det är uppenbart 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 ett visst slag av djur.

Förbudet kan avse viss tid eller gälla tills vidare.

Djurförbud är en tvångsåtgärd som vidtas i syfte att få en viss djurhållning att helt och hållet upphöra eller att förbjuda någon från att hålla visst djurslag. Det kan även vara fråga om att t.ex. förbjuda någon som arbetar med djurtransporter eller i ett slakteristall att befatta sig med djur.

När bestämmelsen om djurförbud infördes i djurskyddslagen 1969 underströks det i propositionen 1968:170 (s. 21) att djurförbud endast fick tillgripas i särskilt kvalificerade fall. Detta motiverades med hänsyn till de konsekvenser som detta kunde få för den enskilde djurhållaren, bl.a. då med tanke på att det kunde leda till försörjningssvårigheter.

I propositionen till 1988 års djurskyddslag anges att detta borde fortsätta att gälla. Det anfördes även att paragrafen gör det möjligt att meddela förbud utan att något föreläggande först har meddelats. Det skulle då vara fråga om allvarliga missförhållanden eller misshandel. Att ett ingripande då kan ske direkt är betingat av djurskyddsskäl. Syftet är att djurens lidande inte ska förlängas om det inte finns några utsikter att förbättring genom mindre ingripande åtgärder kommer att ske. I 1988 års djurskyddslag förtydligades dessutom lagtexten på så sätt att det klart framgår att förbud att handha djur kan utfärdas även med anledning av missförhållanden som inte längre föreligger.

Det gjordes även tydligt att det samtidigt som ett beslut om förbud meddelas också borde kunna beslutas med stöd av 31 och 32 §§ att omhänderta de djur som omfattas av vanvården (prop. 1987/88:93 s 68).

I proposition 2001/02:93 föreslogs att bestämmelserna om förbud att hålla djur och om omhändertagande av djur skulle skärpas. Ändringarna av bestämmelserna om omhändertagande och djurförbud trädde i kraft 2003 och innebar att förbudsbeslut numera ska meddelas när något av kriterierna för detta är uppfyllt. Detta gäller såvida det inte är *uppenbart* att ett upprepande av det förbudsgrundande beteendet inte kommer att ske. Som exempel på detta nämns i förarbetena att omständigheterna ska vara sådana att det finns en logisk förklaring till det inträffade och att det inträffade utan tvekan framstår som en ren engångsföreteelse, t.ex.

om någon på grund av svår sjukdom under en kort tid brutit i sin hantering av djur.

I författningskommentaren (prop. 2001/02:93 s. 27) till bestämmelsen om djurförbud i 29 § djurskyddslagen uttalas följande.

Den som har dömts för djurplågeri, även om det har skett vid endast ett tillfälle, har härigenom visat sig så olämplig att hantera djur att vederbörande ska förbjudas att åtminstone för viss tid hålla djur. Även den som vid upprepade tillfällen har dömts för att han brutit mot djurskyddslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska förbjudas hålla djur. Det krävs inte att det har varit fråga om identiska brott mot lagen. Inte heller behöver varje enskilt brott vara av allvarigare karaktär. Även mer bagatellartade brott mot bestämmelserna gör att personen i fråga måste anses vara olämplig genom sin attityd till djurskyddsregler. Även den som har varit föremål för upprepade förelägganden enligt 26 § har genom sitt agerande visat sig olämplig som ansvarig för vård och skötsel av ett djur. Även ett sådant beteende bör därför utgöra grund för beslut om förbud att hålla djur. Enda undantaget från skyldigheten att meddela ett hållandeförbud när något av lagens kriterier är för handen finns i paragrafens andra stycke. Denna bestämmelse har skärpts till att endast avse fall där det är uppenbart att ett upprepande av gärningen inte kommer att ske. Tillämpning av undantagsbestämmelsen förutsätter att det är helt klart har varit frågan om en engångsföreteelse.

I nuvarande tillämpning ska djurförbud alltså i princip vara en obligatorisk följd vid någon av de situationer som räknas upp i 29 §. Länsstyrelsen får även ålägga djurägare att göra sig av med djur och även förbjuda att denna person skaffar djur över huvud taget eller ett visst slag av djur. Förbudet kan antingen gälla för en viss tid eller tills vidare.

Den 1 juli 2009 trädde lagen (2009:619) om djurskyddskontrollregister i kraft. Registret innebär att kontrollmyndigheterna kommer till rätta med den brist på information om meddelade djurförbud som har funnits tidigare. Registret är nationellt, vilket gör att djurförbud på ett effektivt sätt kan kontrolleras, oavsett var personen bor i landet. Eftersom registret uppdateras löpande mot folkbokföringsregistret försvåras det att för en person med djurförbud kringgår förbudet genom att flytta till ett annat län.

11.2.2 Jordbruksverkets vägledning för kontrollmyndigheter m.fl. och de förbudsgrundande kriterierna i 29 § djurskyddslagen

I Jordbruksverkets vägledning för kontrollmyndigheter m.fl. (dnr 31-2401/09) görs vissa förtydliganden av verkets syn på de olika förbudsgrundande kriterierna i 29 § djurskyddslagen. I vägledningen uttalas bl.a. följande beträffande respektive punkt.

1. inte följer ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat enligt 26 § och som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt

Om kontrollmyndigheten har beslutat att förelägga om eller förbjuda något som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt och djurhållaren inte följer beslutet är det tillräckligt att ett beslut meddelats för att förbudsprövning ska inledas. Om kravet finns i lag eller förordning kan detta ses som ett starkt tecken på att det har ansetts vara av så väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt att riksdag eller regering har sett ett behov av att besluta om kravet. En annan bedömningsgrund kan vara att det innebär stor risk för allvarliga konsekvenser från djurskyddssynpunkt om beslutet inte följs. Djur behöver inte ha drabbats av lidande på grund av att djurhållaren inte har följt beslutet, det är tillräckligt att djuren utsätts för en oacceptabel risk för lidande om beslutet inte följs.

2. allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur

I dessa fall har djurhållaren utsatt djur för lidande. Det är oftast frågan om underlåtenhet att företa åtgärder, såsom att djuret inte har fått nödvändig vård enligt 9 § djurskyddslagen, att djurägaren inte gödslat ut på lång tid eller att djuret inte fått foder eller vatten. Det kan också t.ex. röra sig om att djurhållaren har hållit djuret i en så dålig miljö att det har utsatts för kraftig kyla eller haft en blöt eller oisolerad liggplats i kyla.

Enligt Jordbruksverkets bedömning bör enstaka kraftiga försummelse enligt denna punkt leda till förbudsprövning, t.ex. om ett djur har svultit eller törstat ihjäl, eller om hov- eller klövvård är så kraftigt eftersatt att det innebär ett lidande för djuret. Om försummelse inte är lika kraftiga, t.ex. måttlig utfodring, något mindre kraftigt förvuxna hovar eller klövar, bristande utgödsling och renhållning, får tidsaspekten vägas in eller om liknande försummelse har skett tidigare.

3. har misshandlat ett djur

Det finns ingen fastställd definition för vad som är misshandel av ett djur. Enligt Jordbruksverkets bedömning bör dock samma kriterier för misshandel gälla för misshandel av djur som för misshandel av människa enligt 3 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken. Eftersom det i vissa fall kan vara svårt att bevisa att ett djur har utsatts för smärta, vanmakt eller något annat sådant tillstånd kommer de lindrigare misshandelsfallen inte bli föremål för en förbudsprövning om de ens upptäcks. Däremot anser verket att i sådana fall där en person har tillfogat djuret en synlig skada, även med mycket kort varaktighet, så kan det bedömas vara misshandel.

4. har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken

En lagakraftvunnen fällande dom för djurplågeri ska leda till djurförbud enligt denna punkt.

5. vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36 eller 36 a § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §

Upprepade tillfällen får enligt Jordbruksverkets bedömning anses innebära minst tre till antalet. Beslut enligt 26 § djurskyddslagen om förbud eller föreläggande räknas antalsmässigt, på samma sätt som domar, alltså minst tre. Även förelägganden och förbud som avser förseelser som inte är av så allvarlig art ska räknas in. Det saknar betydelse för bedömningen om djurhållaren har åtgärdat de brister som föranledde föreläggandet eller förbudet.

Det finns ingen enhetlig praxis för hur gamla beslut som ska tas med i bedömningen. En rimlig gräns är dock att beslut som är äldre än tio år inte räknas in i antalet tillfällen.

Ett förbud att ha hand om djur är inte att betrakta som ett straff, utan utgör en åtgärd för att förhindra att fler djur utsätts för lidande. I de flesta fall är det därför lämpligt att beslutet gäller tills vidare. I vissa fall kan ett förbud tills vidare få oproportionerliga konsekvenser för den enskilde vid en jämförelse mellan orsaken till förbudet och den verkan förbudet får. Detta får dock inte påverka bedömningen huruvida personen ska beläggas med djurförbud eller inte. Det som ska bedömas är om det är uppenbart att ett upprepande inte kommer att inträffa. Om länsstyrelsen kommer fram till att förbud ska meddelas kan ett tidsbegränsat förbud meddelas.

Av beslutet måste framgå vilket eller vilka djurslag som omfattas, t.ex. hästar eller klövbärande djur. Anges endast "djur" omfattar förbudet alla slags djur. Enligt Jordbruksverkets bedömning kan det i vissa fall

finnas skäl att exempelvis förbjuda en person att ha hand om mjölkkor men ändå tillåta denne att ha hand om andra nötkreatur.

Länsstyrelsen kan inte begränsa antalet djur som en djurägare får ha med stöd av bestämmelserna i 29 § djurskyddslagen. Sådana begränsningar om antalet djur ska beslutas med stöd av 26 § djurskyddslagen.

Om den mot vilket beslutet om djurförbud är fattat har djur som omfattas av förbudet kan länsstyrelsen ålägga personen att göra sig av med djuren. Detta är lämpligt när det bedöms att djurägaren själv klarar av att göra sig av med djuren. Eftersom den ekonomiska skadan i regel blir minst om djurhållaren får avyttra djuren själv bör detta ske i första hand. Om djuren är utsatta för lidande eller djurägaren inte bedöms själv kunna avveckla djurhållningen bör ett beslut om omhändertagande enligt 31 § djurskyddslagen övervägas i samband med förbudsbeslutet.

För att avgöra om ett djurförbud ska gälla ett eller flera djurslag eller alla djur kan man se till vilka skäl som finns för förbudet och vilken risk som finns att djur i djurhållarens vård utsätts för lidande i framtiden. Är skälen kopplade till ett djurslag eller typ av djur kan förbudet begränsas till att gälla endast dessa. Som exempel kan nämnas en djurhållare som t.ex. på grund av ålder inte har fysisk möjlighet att ta hand om lantbruksdjur och därför har misskött dem, kan kanske samtidigt ha tagit mycket väl hand om ett mindre sällskapsdjur och även i framtiden förväntas ta väl hand om det. Någon som däremot har visat total avsaknad av respekt för djur, t.ex. genom att grovt plåga ett djur, bör förbjudas att ha hand om djur över huvud taget.

Ett förbud mot att ha hand om djur innebär att den enskilde över huvud taget inte får befatta sig med djur, t.ex. äga, sköta eller transportera djur. För att den som ålagts att göra sig av med djur ska anses ha uppfyllt detta villkor, krävs att han eller hon inte längre har djuren i sin omedelbara närhet, t.ex. i sin bostad eller på en fastighet som ägs eller brukas. Enligt Jordbruksverkets mening är det oproportionerligt att kräva av en person att göra sig av med sitt sällskapsdjur för att någon i hushållet har förbud att ha hand om det djurslaget. Däremot får inte den som har djurförbud befatta sig med djuret.

Den som är föremål för djurförbud kan begära att länsstyrelsen prövar om det kan ändras. Om de förhållanden som ledde till förbudet inte längre föreligger kan en förändring bli aktuell. Om den berördes förutsättningar på ett avsevärt och bestående vis förändras kan länsstyrelsen besluta att förbudet helt eller delvis inte längre ska gälla.

11.3 Regelmässiga djurförbud och omhändertaganden efter tre förelägganden eller förbud enligt 26 § djurskyddslagen

I utredarens direktiv framhålls att regeringen har uppmärksammat på att tillämpningen av bestämmelserna i 31 § punkten 5 och 29 § första stycket punkten 5 djurskyddslagen i vissa fall kan leda till oönskade konsekvenser. De situationer som åsyftas är när en person gör sig skyldig till något som föranleder upprepade förelägganden eller förbud. Länsstyrelsen är i sådana fall skyldig att besluta om att omhänderta ett djur eller att meddela ett djurförbud. Enligt vad regeringen har erfarit har bestämmelserna dock kommit att tolkas på ett sätt som innebär att kontrollmyndigheten regelmässigt beslutar om omhändertagande eller djurförbud i samband med att en person meddelas ett föreläggande eller ett förbud en tredje gång.

För den som vid upprepade tillfällen har dömts för brott mot 36 eller 36 a § eller har varit föremål för beslut enligt 26 § ska länsstyrelsen enligt 29 § punkten 5 djurskyddslagen meddela förbud mot att ha hand om djur eller ett visst slag av djur. I sådana fall ska länsstyrelsen enligt 31 § punkten 5 djurskyddslagen även besluta om att ett djur ska omhändertas genom polismyndighetens försorg.

Enligt Jordbruksverkets vägledning för kontrollmyndigheter m.fl. (s. 25 f.) kan bedömningen av om ett förbud ska meddelas enligt 29 § punkten 5 väcka många frågor. Upprepade tillfällen får enligt Jordbruksverkets bedömning anses innebära minst tre till antalet. Beslut enligt 26 § djurskyddslagen om förbud eller föreläggande räknas antalsmässigt, på samma sätt som domar för brott mot djurskyddslagen, alltså minst tre. Även förelägganden och förbud som gäller förseelser som inte är av så allvarlig art ska räknas in. Det saknar betydelse för bedömningen om djurhållaren har åtgärdat de brister som föranledde föreläggandet eller förbudet. Enligt Jordbruksverkets uppfattning bör förseelser före bestämmelsernas ikraftträdande 2003 inte räknas in och därefter, dvs. efter 2013, bör förseelser äldre än tio år inte beaktas.

I Regeringsrättens avgörande RÅ 2009 ref. 75 gällde frågan om det fanns förutsättningar för att meddela förbud att ha hand om djur. Omständigheterna i målet var att kontrollmyndigheten vid tre tillfällen under åren 2003, 2004 och 2005 hade förelagt djurhållaren K.L. med stöd av 26 § djurskyddslagen bl.a. att inom viss tid se till

att samtliga nötkreatur på aktuell fastighet genom tillgång till ligghall eller annan byggnad skulle få skydd mot väder och vind samt tillgång till en torr och ren liggplats. Djurhållaren följde föreläggandena som utfärdades 2003 och 2005 i rätt tid och han följde föreläggandet år 2004 åtta dagar efter utsatt tid.

Länsstyrelsen beslutade att djurhållaren skulle förbjudas att tills vidare ha hand om nötkreatur.

Sedan länsstyrelsens beslut överklagats, fann länsrätten bl.a. att djurhållaren, genom de tre förelägganden som meddelats honom under en treårsperiod, vid upprepade tillfällen hade varit föremål för beslut enligt 26 § djurskyddslagen. Det var inte möjligt att beakta att det inte hade visats att djuren hade farit illa av djurhållningen. Med hänsyn till att föreläggandena avsett samma sak och vad djurhållaren anfört kunde det inte anses vara uppenbart att ett upprepande inte skulle komma att inträffa. Länsrätten bedömde att länsstyrelsen haft fog för att meddela djurförbud.

Även kammarrätten fann att länsstyrelsen haft fog för att meddela djurförbud, men upphävde djurförbudet, bl.a. mot bakgrund av att djuren såvitt framkommit inte utsatts för vanvård och att djurhållaren uppfört ytterligare en ligghall. Enligt kammarrättens bedömning var det därför uppenbart att ett upprepande inte kommer att inträffa.

Regeringsrätten avslög länsstyrelsens överklagande av kammarrättens dom, med bl.a. följande motivering.

K.L. har varit föremål för sådana förelägganden som avses i 26 § djurskyddslagen vid tre tillfällen under 2003, 2004 och 2005. Förutsättningarna för att meddela djurförbud enligt 29 § första stycket 5 djurskyddslagen är således uppfyllda om omständigheterna inte är sådana att undantagsbestämmelsen i andra stycket inte är tillämplig. Det har inte kommit fram något som visar att förhållandena vid tidpunkten för länsstyrelsens beslut var sådana att undantagsbestämmelsen var tillämplig. Länsstyrelsens beslut var således riktigt.

Det har nu gått nästan fyra år sedan det senaste föreläggandet utfärdades. K.L. har uppfört en ny ligghall till en tämligen hög kostnad. Det har inte kommit fram att han under denna tid brustit i de skyldigheter han har enligt djurskyddslagstiftningen. Mot denna bakgrund gör Regeringsrätten den bedömningen att det i dag inte finns tillräckliga skäl att besluta om en så ingripande åtgärd mot K.L. som ett djurförbud skulle innebära.

Regeringsrätten fann således att länsstyrelsens beslut att meddela djurförbud efter tre förelägganden var riktigt.

11.4 Partiella djurförbud – möjlighet för personer med djurförbud att hantera djur

I utredarens direktiv anges att det från kontrollmyndigheters sida har framförts att det bör övervägas om att införa en möjlighet för personer med djurförbud att under vissa förutsättningar få hantera djur. En sådan möjlighet skulle t.ex. kunna införas genom att länsstyrelsen ges möjlighet att besluta om att en person med djurförbud kan medges hantera djur under vissa villkor. Detta brukar i olika sammanhang benämnas partiella eller villkorade djurförbud. I det följande används begreppet partiella djurförbud.

Enligt de nuvarande bestämmelserna om djurförbud har kontrollmyndigheten relativt stor frihet att anpassa djurförbud efter situationen i det enskilda fallet. Ett djurförbud kan antingen gälla alla slags djur eller vara avgränsat till att gälla endast visst eller vissa djurslag. I de fall den som förbudet riktas mot är ägare av djuret, kan han eller hon åläggas att göra sig av med befintliga djur och att skaffa sig djur över huvud taget eller ett visst slag av djur. Vidare kan djurförbud avse viss tid eller gälla tills vidare.

I vissa fall kan länsstyrelsen bedöma att det skulle vara en alltför ingripande åtgärd att ålägga en djurhållare ett generellt djurförbud. Det kan exempelvis vara fråga om personer där djurskyddsproblem har uppstått i vissa delar av djurhållningen, medan den till andra delar eller i fråga om vissa djurslag sker utan anmärkning. Länsstyrelsen kan i sådana fall enligt de nuvarande bestämmelserna i 29 § djurskyddslagen avgränsa djurförbudet till visst eller vissa djurslag. Dessutom finns möjlighet att begränsa antalet djur med stöd av 26 § djurskyddslagen. Beslut enligt 26 § kan också tidsbegränsas, t.ex. om en djurhållare under en viss tid av någon anledning bör förbjudas att ha mer än ett visst antal djur. Noteras bör att begränsningar av antalet djur med stöd av 26 § i nuvarande tillämpning inte anses vara ett djurförbud.

I utredarens direktiv och i probleminventeringen påtalas att det i många fall uppfattas som en brist i de nuvarande djurskyddsbestämmelserna att det saknas möjlighet för personer med djurförbud att under vissa förutsättningar få hantera djur. Det kan vara fråga om personer som av någon anledning inte klarar av djurhållning på egen hand, men som bedöms att i annat sammanhang klara av att arbeta med djur, t.ex. i en anställning som djurskötare. Att skapa ökad flexibilitet i dessa situationer skulle kunna göras möjligt genom att länsstyrelsen medges rätt att i

enskilda fall meddela djurförbud med möjlighet för en person att få hantera djur under vissa villkor.

11.4.1 Enkätundersökning hos länsstyrelserna

Utredaren har i en enkätundersökning frågat länsstyrelserna vid hur många tillfällen som det under den senaste tioårsperioden har funnits behov av att meddela partiella djurförbud, dvs. där en person med djurförbud bedömts ha möjlighet att trots detta handha djur, t.ex. under överinseende av annan person. De flesta länsstyrelser (16) har uppgett att det inte i några eller endast i ett fåtal fall (färre än fem tillfällen under den senaste tioårsperioden) har funnits behov av att kunna meddela partiella djurförbud. Några länsstyrelser (5) uppger att sådant behov har funnits vid mellan 5 och 10 tillfällen. Vissa länsstyrelser uppger att de har meddelat partiella djurförbud, medan andra uppfattar lagstiftningen som att någon sådan möjlighet inte finns. Vissa länsstyrelser poängterar att det är angeläget att det finns möjlighet att fatta beslut om partiella djurförbud. Det framhålls att partiella djurförbud kan vara av värde för att inte frånta någon sin utkomst från arbete med djur. Dessutom framhålls att det skulle vara värdefullt om personer som har djurförbud på detta sätt skulle kunna visa att de åter har förmåga att ha hand om djur för att få ett djurförbud upphävt.

11.5 Upphävande av djurförbud

I det nuvarande regelverket framgår inte under vilka förutsättningar som djurförbud kan upphävas. I probleminventeringen och under utredarens arbete har detta uppmärksammats som en brist.

Även om djurförbud kan tidsbegränsas enligt de nuvarande reglerna så meddelas djurförbud i det närmaste uteslutande tills vidare, dvs. utan någon begränsning i tid.

Av Jordbruksverkets statistik kan följande utläsas om antalet omprövningar av djurförbud, helt eller delvis hävda djurförbud och antalet tidsbegränsade djurförbud för åren 2004 till 2008, se tabell 2.

Tabell 3

[Län]	2008	2007	2006	2005	2004
Djurförbud – 5.6 Antal omprövningar av djurförbud under året	18	20	16	17	18
Djurförbud – 5.6.1 Antal helt hävda djurförbud	0	0	0	3	1
Djurförbud – 5.6.2 Antal partiellt hävda djurförbud	3	3	0	4	0
Djurförbud – 5.4.3 Hur många av besluten är tidsbegränsade	0	1	1	0	2

Enligt statistiken är det endast i ett fåtal fall per år som djurförbud upphävs helt eller delvis. I praktiken innebär detta att ett meddelat djurförbud oftast kommer att vara livsvarigt för den enskilde.

Länsstyrelsen i Hallands län har under hösten 2010 kontrollerat de 79 personer i länet som har djurförbud. Vid dessa konstaterades att 16 personer eller 24 procent av de kontrollerade hade djur i strid med djurförbudet. I vissa fall har även uppgetts att det skulle ha funnits förutsättningar att upphäva djurförbudet.

11.6 Omhändertagande av djur m.m.

11.6.1 Bestämmelser om och handläggning vid omhändertagande av djur

Förutom att meddela förelägganden och förbud kan länsstyrelsen besluta om att djur som utsätts för lidande eller risk för lidande ska omhändertas. Om kriterierna i 31 eller 32 § djurskyddslagen är uppfyllda så har länsstyrelsen och i fråga om 32 § även polismyndigheten, skyldighet att besluta om omhändertagande av djuren.

11.6.2 Omhändertagande av djur enligt 31 § djurskyddslagen

De förutsättningar som gäller för omhändertagande av djur anges i 31 § djurskyddslagen som har följande lydelse.

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

1. djuret otillbörligt utsätts för lidande och detta inte rättas till efter tillsägelse av kontrollmyndigheten,
2. ett beslut som meddelats enligt 26 § inte följs och beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,
3. ett beslut som meddelats enligt 29 § inte följs,
4. den som har djuret i sin vård har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, eller
5. den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36 eller 36 a § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §.

Bestämmelserna i 31 § djurskyddslagen ställer inte något krav på uppsåt eller vårdslöshet. Djurplågeri i brottsbalkens mening behöver alltså inte föreligga för att bestämmelsen ska bli tillämplig. Enligt punkterna 2–5 krävs inte heller att djuret är utsatt för lidande.

I samband med skärpningen av reglerna om djurförbud och omhändertagande av djur anfördes bl.a. följande i prop. 2001/02: 93 (s. 22) i fråga om omhändertagande.

Enligt nuvarande bestämmelser får länsstyrelsen och i vissa fall även annan tillsynsmyndighet eller polismyndigheten besluta att djur ska omhändertas i situationer då ett omhändertagande är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt. I departementspromemorian föreslås att ett omhändertagande ska vara obligatoriskt i sådana situationer. De flesta remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft någon erinran mot detta. Regeringen delar den uppfattning som kommit till uttryck i promemorian. Det kan nämligen inte anses försvarbart att i kvalificerade fall av bristande vård underlåta att omhänderta drabbade djur. Det sagda innebär att lagtexten bör utformas på ett sådant sätt att myndigheterna i aktuella fall får en skyldighet – och inte endast en befogenhet – att gripa in.

På samma sätt som föreslås gälla för förbud mot att hålla djur bör dessutom kriterierna för omhändertagande vidgas till att omfatta fall av djurplågeri, fall av upprepade brott mot djurskyddslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen och fall av upprepade förelägganden.

I författningskommentaren till bestämmelsen om omhändertagande i 31 § djurskyddslagen sägs det att länsstyrelsen är skyldig att besluta om omhändertagande av djuren i de fall som något av bestämmelsens kriterier är uppfyllda.

11.6.3 Omedelbart omhändertagande av djur enligt 32 § djurskyddslagen

Bestämmelser om omedelbart omhändertagande av djur finns i 32 § djurskyddslagen som har följande lydelse.

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

1. det bedöms utsiktslöst att felet blir avhjälpt,
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 polismyndigheten, ska beslutet underställas länsstyrelsen, som snarast ska avgöra om det ska fortsätta att gälla.

Omhändertagandet ska ske genom polismyndighetens försorg.

Handläggningen av ärenden om omhändertagande av djur enligt 32 § djurskyddslagen är alltid brådskande eftersom beslutet fattas för att förhindra fortsatt lidande för djuren.

Av bestämmelsen framgår att djur ska tas om hand omedelbart om det är fråga om lidande där det bedöms vara utsiktslöst att få till stånd en rättelse efter tillsägelse. Detta kan vara fallet när djur är svårt vanvårdade eller skadade genom misshandel. Så kan också vara fallet när djurhållaren inte bedöms kunna ta om hand och vårda djuret på ett djurskyddsmässigt godtagbart sätt t.ex. på grund av kroppslig eller mental sjukdom eller missbruk. Ett omedelbart omhändertagande ska också kunna ske när ägaren är okänd eller inte kan anträffas eller när det i övrigt bedöms oundgängligen vara nödvändigt från djurskyddssynpunkt. Detta kan t.ex. vara fallet när ett djur är övergivet och det av någon anledning inte går att nå ägaren. I samtliga fall ska omhändertagande få ske utan hinder av vad som har sagts i 31 § om rättelse efter tillsägelse (prop. 1987/88:93 s. 70).

En förutsättning för att ett omedelbart omhändertagande enligt 32 § djurskyddslagen ska komma i fråga är att djuret är utsatt för lidande. Ett djur som är övergivet eller lämnat utan tillsyn anses alltid vara utsatt för lidande, även om det inte finns några synliga tecken på detta. Polismyndigheten är verkställande myndighet och kontrollmyndighetens personal får alltså inte på egen hand ta med

sig ett djur från en djurhållare. (Jordbruksverkets vägledning för kontrollmyndigheter m.fl., s. 21 f.)

11.6.4 Befogenhet för polisen att omhänderta djur hos personer med djurförbud

Polismyndigheten i Stockholms län har uppmärksammat utredaren på att de nuvarande bestämmelserna om omhändertagande av djur kan vara otillräckliga i vissa fall. Om en person som har meddelats djurförbud håller djur i strid med förbudet men utan att djurlidande kan påvisas så ska länsstyrelsen enligt nuvarande bestämmelser fatta beslut om omhändertagande med stöd av 31 § punkten 3. Om polisen påträffar djur i hos en person med djurförbud saknas dock möjlighet att ingripa omedelbart med stöd av djurskyddslagen. Polisen måste i sådana fall först kontakta länsstyrelsen som ska meddela beslut om omhändertagande. I avvaktan på länsstyrelsens beslut kan djurhållaren i sådana fall hinna försvåra eller göra det omöjligt att verkställa beslutet.

11.7 Skadeståndsanspråk vid hävning av felaktiga beslut om omhändertagande av djur

11.7.1 Beslut enligt 34 § djurskyddslagen om vad som ska ske med djur efter ett omhändertagande

I 34 § djurskyddslagen finns följande bestämmelse om vad som ska ske med omhändertagna djur.

När länsstyrelsen beslutar om omhändertagande av djur, skall länsstyrelsen snarast fastställa om djuret skall säljas, överlåtas på annat sätt eller avlivas.

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

Djuret skall säljas, överlåtas på annat sätt eller avlivas genom polismyndighetens försorg.

Enligt förarbetena till bestämmelsen ska ett omhändertaget djur säljas eller avlivas. Något omhändertagande tills vidare bör inte ske. Om ett omhändertaget djur är i sådant skick att det bör avlivas bör detta ske snarast möjligt. I annat fall måste ett tillfälligt omhänder-

tagande ske till dess att försäljning sker (prop. 1987/88:93 s. 48). Enligt specialmotiveringen till bestämmelsen kan det aldrig bli fråga om något längre omhändertagande. Är ett omhändertaget djur i det skick att det bör avlivas, bör detta självfallet ske snarast möjligt. I annat fall ska djuret inte tas om hand längre tid än vad som är nödvändigt för att sälja djuret eller överlåta det på annat sätt.

När länsstyrelsen beslutar om omhändertagande av djur med stöd av 31 eller 32 § djurskyddslagen ska länsstyrelsen enligt 34 § skyndsamt utreda vad som ska ske med djuret. Syftet med en sådan utredning är att få klarhet i djurets kondition och dess möjligheter att klara av en omställning till en ny livsmiljö. Länsstyrelsens utredning ska i regel också omfatta en värdering av djuret. Om länsstyrelsen har beslutet att djuret ska säljas eller överlåtas på annat sätt och det visar sig att beslutet inte kan verkställas så får länsstyrelsen i stället fatta ett nytt beslut om att djuret ska avlivas. När länsstyrelsen fattar beslut om vilken åtgärd som är lämplig i det enskilda fallet ska övervägandet i första hand göras från djurskyddssynpunkt. Ekonomiska aspekter måste också vägas in, framför allt när det gäller lantbruksdjur. I fråga om sällskapsdjur som t.ex. hund och katt måste det övervägas om en omplacering är det bästa från djurskyddssynpunkt. Om djuret på grund av fysiska eller psykiska skäl, sjukdom eller smittstatus inte bör omplaceras, bör avlivning vara förstahandsalternativet. Länsstyrelsens ansvar inskränker sig till att från djurskyddssynpunkt bestämma vad som ska ske med djuret. Polismyndigheten är verkställande myndighet och ansvarar för exempelvis annonsering, prissättning och kontakter med köpare (Jordbruksverkets vägledning för kontrollmyndigheter m.fl., s.22 f.).

11.7.2 Överklagande av beslut om omhändertagande enligt 31 och 32 §§ djurskyddslagen

Länsstyrelsens beslut om omhändertagande av djur enligt 31 § eller 32 § kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Om en polismyndighet fattat beslut enligt 32 § så ska beslutet underställas länsstyrelsen som snarast ska avgöra om det ska fortsätta att gälla. Detta betyder att länsstyrelsen ska kontrollera om beslutet var riktigt. Länsstyrelsens beslut enligt 32 § kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Det är förhållandena vid tidpunkten för prövningen som är avgörande. Vid såväl länsstyrelsens kontroll av polismyndighetens beslut som vid prövning i allmän förvaltningsdomstol kan länsstyrelsen respektive domstolen komma fram till att omhändertagandet var felaktigt eller inte ska fortsätta att gälla och att beslutet därför ska upphävas. Om djuret dessförinnan har sålts eller avlivats kan skadeståndsanspråk mot staten uppkomma. Dessutom kan frågor uppkomma om djurhållarens ansvar för kostnader på grund av åtgärder enligt 31 och 32 §§ djurskyddslagen. Dessa kostnader gäller främst uppställning av omhändertagna djur eller andra kostnader i samband med omhändertagandet, t.ex. kostnader för förvaring, transport eller veterinärbehandling.

11.7.3 Beslut enligt djurskyddslagen gäller som regel omedelbart

Enligt 74 § djurskyddsförordningen gäller beslut om omhändertagande av djur i allmänhet omedelbart om inte den beslutande myndigheten bestämmer något annat.

Enligt förarbetena till djurskyddslagen (prop. 1987/88:93, s. 47 f.) är att avsikten bl.a. att åstadkomma en snabbare och enklare handläggning av ärenden om förfarandet efter omhändertagande av djur. Detta ansågs vara motiverat både från djurskyddssynpunkt och med hänsyn till de kostnader som uppkommer för staten.

I Regeringsrättens avgörande RÅ 1991 ref 58 har ett överklagande av beslut om försäljning av omhändertaget djur ansetts behöva prövas i sak utan hinder av att djuret hunnit säljas. I avgörandet uttalade Regeringsrätten följande.

En konsekvens av bestämmelserna i den nya djurskyddslagen är att den situationen ofta kan befaras uppkomma att omhändertagna djur redan hunnit försäljas eller avlivas när kammarrätten har att ta ställning till frågan om beslutet om omhändertagande varit lagligen grundat. Möjligheten att överklaga denna typ av beslut – vilka kan utgöra allvarliga ingrepp för den enskilde – blir i sådana fall illusorisk, om det inte i efterhand kan prövas om det funnits tillräckliga skäl för åtgärden. Den enskildes intresse av att få de lagliga förutsättningarna prövade får sålunda ofta anses kvarstå utan hinder av att den överklagade åtgärden redan hunnit genomföras och oavsett om ett bifall till besvären kan leda till att ägaren kan få det aktuella djuret tillbaka (jfr RÅ 81 2:44 och RÅ 1986 ref 150). I många fall kan

dessutom en prövning av sakfrågan vara motiverad av andra skäl, t.ex. med hänsyn till möjligheten att framställa olika ersättningsanspråk (jfr även NJA 1988 s 86). Att få beslutet prövat kan också ha betydelse för den person som under oförändrade yttre omständigheter vill förvärva ett annat djur i stället för det som försålts.

På grund av det anförda – och med särskilt beaktande av att den nuvarande djurskyddslagen utgår från korta handläggningstider och snabb verkställighet – får det anses påkallat i många fall att den enskilde kan få besvär över beslut om omhändertagande och försäljning eller avlivning av djur sakprövade i högre instans också i fall då den överklagade åtgärden redan hunnit genomföras. Om besvären framstår som meningslösa – t.ex. för att djuret självdött eller för att det fått avlivas omedelbart till följd av skada eller sjukdom – bör besvärsmyndigheten dock kunna underlåta att pröva besvären.

I förevarande mål framgår av utredaren att den omhändertagna hunden haft stor betydelse för Helga N, medicinskt och socialt, samt att den inte varit vanvårdad utan försålts för att Helga N bedömts till följd av sjukdom inte kunna rasta den. Helga N får därför anses ha haft ett befogat intresse av att kunna få prövat om det funnits tillräckliga skäl för den beslutade åtgärden, oavsett att det inte är utrett att hon vid ett bifall till besvären har möjlighet att få tillbaka hunden. Kammarrätten borde därför ha prövat hennes besvär över beslutet om försäljning.

[---]

Av Regeringsrättens avgörande kan utläsas att den enskilde har rätt att få en domstolsprövning av om ett omhändertagande, försäljning, överlåtelse på annat sätt eller avlivning av djur var lagligt grundat, även om beslutet har verkställts. Detta gäller dock inte om djuret har självdött eller avlivats på grund av skada eller sjukdom.

11.7.4 Rätt till skadestånd av staten på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning

Om en högre rättslig instans kommer fram till att ett omhändertagande var felaktigt och djuret redan är avlivat eller har sålts alternativt överlåtits till en annan person kan ett återlämnande av djuret inte ske. Den ursprunglige djurägaren kan dock i sådana fall begära skadestånd av staten på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Justitiekanslern kan inom ramen för statens s.k. frivilliga skadereglering besluta om skadestånd till enskild. En förutsättning för att skadestånd ska utgå är att staten är skade-

ståndsskyldig enligt någon författningsbestämmelse eller skadeståndsrättslig praxis.

Regler om det allmännas skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (1972:207). Enligt 3 kap. 2 § denna lag svarar staten för personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som har vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten svarar för.

Liksom övriga regler i skadeståndslagen innebär 3 kap. 2 § skadeståndslagen ett ansvar för styrkt vållande, dvs. ett s.k. culpaansvar. Skadeståndsansvar enligt culparegeln innebär ansvar för uppsåt eller oaktsamhet.

Enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen ska ersättning även utgå för skada på grund av att någon allvarligt har kränkts genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i en verksamhet som staten svarar för. En förutsättning för kränkingsersättning är att något typiskt sett integritetskränkande brott har begåtts.

För att skadestånd ska utgå i samband med omhändertaganden enligt 31 och 32 §§ djurskyddslagen, krävs alltså att länsstyrelsen har gjort sig skyldig till fel eller försummelse i skadeståndslagens mening. I ett skadeståndsärende är det den som begär skadestånd som har att visa att förutsättningarna för skadeståndsskyldighet är uppfyllda.

11.7.5 Justitiekanslerns beslut i skadeståndsärenden

Justitiekanslern har i ett flertal beslut (bl.a. i beslut den 3 augusti 2010, dnr 3192-10-40) uttalat följande beträffande statens skadeståndsansvar när högre instans ändrar ett överklagat beslut eller domstolsavgörande.

Staten bär inte något strikt ansvar för skador som uppkommer i den statliga verksamheten. För skadeståndsansvar är det därför inte tillräckligt att en högre instans kommit fram till en annan bedömning eller ett annat beslut än den myndighet som fattat det överklagade avgörandet. Vid rättstillämpning eller bevisvärdering finns det nämligen inte sällan utrymme för olika bedömningar eller beslut vilka var för sig kan framstå som riktiga i den meningen att det inte kan sägas att det ena eller det andra ställningstagandet innefattar fel eller försummelse enligt skadeståndslagen. För att skadeståndsgrundande vållande från en myndighets eller en domstols sida ska anses föreligga vid rättstillämpning, bevisvärdering och diskretionära bedömningar ska det sålunda vara fråga om uppenbart oriktiga bedömningar. En

annan ordning skulle innebära att varje avgörande som ändras efter överprövning i högre instans också kan medföra skadeståndsansvar för det allmänna. Detta skulle i praktiken innebära ett strikt ansvar något som skadeståndslagen alltså inte bygger på. (se prop. 1972:5 s. 518 och SOU 1993:55 s. 152 f., NJA 1994 s. 654 och 2003 s. 285 samt Bengtsson, Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen, 2 uppl. s. 75 f.)

Justitiekanslern har vidare i ett flertal beslut (bl.a. i beslut den 2 november 2010, dnr 3463-10-40) uttalat att det framgår av Högsta domstolens praxis att skadestånd även kan utgå utan nämnda begränsningar av statens skadeståndsansvar i de fall någons rättigheter enligt Europakonventionen har kränkts (se t.ex. NJA 2007 s. 584).

Enligt Justitiekanslerns diarium har antalet ärenden under tiden januari 2003–november 2010 där enskilda har begärt skadestånd till följd av ärenden enligt djurskyddslagen uppgått totalt till ungefär 25. Inte i något av de fall som har gällt omhändertaganden med stöd av 31 och 32 §§ djurskyddslagen har skadestånd utbetalats.

11.7.6 Rätt till skadestånd på grund av andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse – ideella skador och affektionsvärden

Om en djurhållare inte kan återfå ett omhändertaget djur på grund av att det har sålts eller avlivats kan ofta den ekonomiska skadan vara mer eller mindre begränsad. När det gäller sällskapsdjur bör skadan vanligtvis utgöras av djurets affektionsvärde. Det finns därför anledning att se närmare på vad som gäller i fråga om möjligheten till skadestånd för sådana värden.

Enligt svensk skadeståndsrätt är huvudregeln att ersättning endast utgår för ekonomisk skada. I vissa fall kan dock den skadelidande få kompensation även för ideell skada, men det kräver i princip stöd i lag.

I betänkande av *Kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar*, SOU 1993:55, behandlas i vilken utsträckning som det allmänna bör svara för skador som uppkommer för enskilda i samband med myndighetsutövning. Kommittén utredde bl.a. om sådan ersättning bör bestämmas med hänsyn till andra omständigheter än sådana som har rent ekonomisk betydelse.

Kommittén uttalade (s. 241) bl.a. följande om vad som kännetecknar en ideell skada.

Inom skadeståndsrätten skiljer man mellan ekonomisk och ideell skada. Gränsen mellan de två typerna av skada är inte helt skarp men man kan enkelt uttrycka det så att medan ekonomisk skada är en skada som kan mätas i pengar så är ideell skada en skada som inte är av ekonomisk natur, dvs. en skada som inte medför någon förlust som är direkt ekonomiskt mätbar. Man brukar använda termer som *kränkning* eller *intrång i annans rätt* för att beskriva de handlingar som orsakar ideell skada och uttrycket *lidande* är det som oftast används för att beteckna den smärta eller rädsla eller obehag som utgör själva den ideella skadan. Ofta uppkommer både ekonomisk och ideell skada som en följd av samma händelse. [---] Skadeståndet vid ekonomisk skada är avsett att återställa de ekonomiska förhållanden som rådde före skadan. Skadeståndet vid ideell skada skall däremot inte ersätta någon ekonomisk förlust, utan kan sägas vara avsett att ge den skadelidande möjlighet att som kompensation för ett angrepp som han har fått utstå mot sin personliga integritet eller mot något annat ideellt intresse kunna köpa eller göra något han önskar. Samtidigt är skadeståndet avsett att ge den skadelidande upprättelse efter kränkningen, i vissa fall genom ett rent symboliskt penningbelopp.

Kommittén övervägde om det fanns skäl att införa en specialreglering av det allmännas ansvar så att utöver personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada också ideell skada alltid skulle ersättas enligt bestämmelsen i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Detta avvisades dock med hänsyn bl.a. till att samhällsresurserna är begränsade. I stället för en sådan generell reglering så ansåg kommittén att man i stället bör välja att plocka ut de fall av vissa särskilt ingripande myndighetsåtgärder där ett utvidgat ansvar för ideell skada är särskilt angeläget (SOU 1993:55 s. 265 f.). I prop. 1997/98:105 s. 40 anförs att särregler kan vara motiverade på särskilda områden.

En särskild typ av ideellt skadestånd är ersättning för affektionsvärde. *Kommittén för ideellt skadestånd* (SOU 1992:84) tog i sitt betänkande upp frågan om ersättning för ideella intressen i form av affektionsvärden. Enligt kommittén borde dock inte någon utvidgning av rätten till skadestånd ske, vilket bl.a. motiverades av samhällsekonomiska argument. Regeringen delade denna åsikt och någon annan mening kom inte fram i riksdagen (prop. 2000/01:68 s. 57 f.; 2000/01:LU 19). Något annat ställningstagande gjordes inte heller i Ds 2007:10, *Skadeståndsfrågor vid kränkning* (s. 52).

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2001 s. 65 I och II vid skada på husdjur (katt respektive hund) dömt ut skadestånd för veterinärkostnader som var avsevärt högre än det skadade djurets värde. Högsta domstolen framhöll att ägaren under särskilda omständigheter kan vara berättigad till ersättning för reparation utöver egendomens värde i skadat skick, om reparationen och kostnaderna var rimliga. Ett sällskapsdjur kunde inte betraktas som vilken sak som helst och den angivna principen gällde därför här. Kostnaden kunde inte anses överstiga de kostnader som en ägare rimligen kunde beräknas ta på sig. I den juridiska debatten har det diskuterats om rättsfallet kan anses gälla rätt till ersättning för rent affektionsvärde eller för ideella värden som trots allt kan uppskattas ekonomiskt (se Radetzki, JT 2000-01, s. 928 ff. och Bengtsson, SvJT 2004 s. 841).

11.8 Djurägares kostnadsansvar vid hävning av felaktiga beslut om omhändertagande av djur

Enligt 35 § djurskyddslagen får kostnader som uppkommer på grund av åtgärder enligt 31 eller 32 § förskottas av allmänna medel. Om ett djur omhändertas enligt 31 eller 32 §, ska kostnaden slutligt betalas av den mot vilken åtgärden har riktats, om det inte finns särskilda skäl till annat. Om ett omhändertaget djur har sålts av polismyndigheten får den kostnad som slutligt ska betalas av ägaren tas ut ur köpesumman.

I prop. 1987/88:93 s. 48 anges att om den betalningsskyldige inte godvilligt betalar kostnader som inte har kunnat tas ut ur köpeskillingen får talan väckas mot denne vid allmän domstol.

I svar från vissa instanser påtalas att kostnadsansvar enligt 35 § är svårt att utkräva av djurägaren i de fall som ett beslut av omhändertagande upphävs av en högre rättslig instans. I många remissvar framförs även att handläggningstiderna i domstol är långa och att detta bl.a. innebär stora kostnader i samband med omhändertaganden, särskilt när det är fråga om stora djurbesättningar. Dessa kostnader kan ofta inte återkrävas av djurägaren på grund av bristande betalningsförmåga. Kostnaderna hamnar därför ofta slutligen på det allmänna och enligt de nuvarande reglerna belastar kostnaderna polismyndighetens lokala budget. Det påtalas även att det i och för sig är en intern polisfråga hur anslag fördelas. Dock kan större omhändertaganden drabba

enskilda polismyndigheter hårt och centrala anslag skulle vara att föredra.

I de fall som beslutet överklagas, innebär bestämmelsen i 74 § djurskyddsförordningen att beslutet – i likhet med andra beslut enligt djurskyddslagen – ändå kan verkställas. Om den enskilde överklagar länsstyrelsens beslut händer det ibland att länsstyrelsen ändå avvaktar med att verkställa beslut om vad som ska hända med djuren, ofta med tanke på djurägaren. I de fall som den enskilde yrkar att beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition) enligt 28 § förvaltningsprocesslagen, kan dock kostnader för förvaring uppkomma till dess att frågan har avgjorts i allmän förvaltningsdomstol. Djurägaren är dock den som enligt 35 § har det slutliga ansvaret för kostnaderna i samband med ett omhändertagande enligt 31 och 32 §§ om det inte finns särskilda skäl till annat. Om djurägaren inte betalar kostnaderna frivilligt får polismyndigheten väcka talan i allmän domstol för att kräva ersättning av den enskilde.

Rikspolisstyrelsen (RPS) beslutade den 8 december 2008 att en inspektion av polismyndigheternas handläggning av ärenden enligt lagen om tillsyn över hundar och katter och djurskyddslagen skulle genomföras. Inspektionens resultat redovisas i *Rikspolisstyrelsens inspektionsrapport 2009:8*. I rapporten redogörs för polismyndigheternas svar på frågor om bl.a. 35 § djurskyddslagen. Av svaren framkommer att det finns stora olikheter mellan olika polismyndigheter hur ofta det bedöms finnas särskilda skäl för att inte ta ut kostnaderna av djurägaren. Någon myndighet har svarat att det vanliga är att myndigheten finner att särskilda skäl föreligger, medan andra svarar att det normalt ställs krav på återbetalning. Hur polismyndigheterna tolkar särskilda skäl varierar. Som särskilda skäl nämns bl.a. att den enskilde saknar betalningsförmåga, att formella misstag i handläggningen har skett vilket har förorsakat kostnader, brister i handlägningsrutinerna vilket medfört att frågan inte har beaktats, att länsstyrelsen inte har fastställt polismyndighetens omhändertagandebeslut, att ägare till djuret saknas, ägares sjukdom eller att summan har varit liten. Av polismyndigheternas svar framkommer vidare att det är sällan som polismyndigheterna får full kostnadstäckning. Rikspolisstyrelsens inspektionsgrupp anser, mot bakgrund av tidigare förarbetsuttalanden, att den tillämpning som polismyndigheterna gör av möjligheten att med stöd av 35 § djurskyddslagen meddela undantag på grund av särskilda skäl inte är helt i överensstämmelse

med gällande rätt. Det bör vara regel att återkrav ska ske, och endast om en åtgärd som polismyndigheten har vidtagit medfört oskäligen kostnader för den berörde finns det skäl att överväga att meddela beslut om undantag. Om den enskilde som inte godvilligt betalar kostnad som inte har kunnat tas ut ur köpeskillingen anför särskilda skäl, bör rutinen enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning vara att polismyndigheten ska väcka talan hos domstol. Domstolen får då pröva om särskilda skäl föreligger och besluta i saken. (RPS inspektionsrapport 2009:8, s. 21).

11.9 Övriga frågor om djurförbud och omhändertagande

I utredarens direktiv uttalas att möjligheterna att förtydliga utformningen av bestämmelserna om djurförbud och omhändertagande och deras inbördes relation ska ses över. Utredningsuppdraget i denna del har behandlats tidigare i detta kapitel. I inkomna enkätsvar, i utredarens expertgrupp samt i utredarens kontakter med länsstyrelserna, Jordbruksverket och andra myndigheter har det framförts att det finns många frågor kring de nuvarande bestämmelserna om djurförbud och omhändertagande av djur som bl.a. rör den inbördes relationen mellan djurförbud och omhändertagande och om hur nuvarande bestämmelser ska tolkas och tillämpas.

En särskild problematik som har framhållits är skenöverlåtelse och bulvanskap samt innebörden i begreppet att ha hand om djur, varför det finns skäl att uppmärksamma vissa frågor kring detta.

11.9.1 Begreppet att ha hand om djur

Djurskyddslagens bestämmelser om djurförbud innebär möjlighet att ingripa med åtgärder mot djurhållaren. Med begreppet "ha hand om djur" i bestämmelsen om djurförbud menas den person som är ansvarig för att djurskyddslagens bestämmelser följs. Den som på något sätt har ett direkt eller indirekt inflytande över djurhållningen är att anse som djurhållare. I allmänhet är det i första hand ägaren till djuren som även är djurhållare. Djurhållare kan även den vara den som på något sätt har ansvar för djur, exempelvis den som praktiskt sköter om djur på uppdrag av ägaren som t.ex.

skötare, fodervärd eller mottagare för inackorderade djur. Även den som tar sig an ett förvildat eller upphittat djur genom att t.ex. ge djuret mat eller skydd, räknas som djurhållare i djurskyddslagens mening.

11.9.2 Skenöverlåtelse och bulvanskap

I utredarens probleminventering uppger bl.a. flera länsstyrelser att skenöverlåtelser av djur förekommer när en person som meddelats djurförbud eller i samband med omhändertaganden skriver över djuren på någon annan. Detta ses som ett problem eftersom djuren då finns kvar på fastigheten och det är sannolikt att den som har fått djurförbud fortsätter att delta i skötseln av djuren. Överlåtelse av djuren till någon annan, t.ex. en närstående, kan också påstås av djurägaren i samband med omhändertaganden. Det framhålls därför att lagstiftningen bör ge tydliga möjligheter för effektiva åtgärder vid sådana skenöverlåtelser.

För att någon ska anses ha gjort sig av med ett djur måste det enligt förarbetena till djurskyddslagen krävas att han eller hon inte längre har djuret i sin omedelbara närhet. Att överlåta djuren till någon annan är alltså inte tillräckligt, om inte djuren också avlägsnas så att den faktiska kontakten med dem upphör, se prop. 1987/88:93 s. 79 samt JK:s beslut den 16 juli 2010, dnr 3366-09-40)

Situationer med skenöverlåtelser var ett känt problem redan vid tidigare ändringar av djurskyddslagen. I prop. nr 170 år 1968 anfördes bl.a. följande.

I princip bör det efter omhändertagandet stå ägaren fritt att själv sälja eller på annat sätt avhända sig djuret, innan försäljning genom polismyndighetens försorg har kommit till stånd. Det bör emellertid finnas möjlighet att hindra försök från ägarens sida att genom uppenbar skenöverlåtelse kringgå ett meddelat beslut, exempelvis genom försäljning av djuret till hemmavarande familjemedlem. Ägaren bör inte få avhända sig djuret efter omhändertagandet annat än efter särskilt tillstånd, som lämpligen kan meddelas av polismyndigheten. Genom en sådan ordning skulle man också få viss möjlighet att se till att ägaren inte träffar avtal beträffande djuret som skulle få till följd att samhället förlorade annars föreliggande möjlighet att gottgöra sig för de kostnader som omhändertagandet har föranlett.

Djurägare som har meddelats djurförbud bör mot denna bakgrund som huvudregel ha möjlighet att själva avveckla sitt djurinnehav (se

ovan). Sedan ett djur har omhändertagits får ägaren enligt 33 § andra stycket djurskyddslagen dock inte förfoga över djuret eller dess avkomma som omfattas av omhändertagandet utan tillstånd av länsstyrelsen.

Enligt 31 § tredje punkten djurskyddslagen ska länsstyrelsen besluta om att djur ska omhändertas om ett förbud enligt 29 § inte följs. Enligt prop. 1987/88:93 (s.79) ska en djurägare för att anses ha gjort sig av med ett djur i samband med ett meddelande om djurförbud ålagts göra sig av med djur krävs att han eller hon inte längre har djuret i sin omedelbara närhet, t.ex. i sin bostad eller på en fastighet som han eller hon äger eller brukar. Att överlåta djuren till någon annan är således inte tillräckligt om inte djuren också avlägsnas så att den faktiska kontakten med dem upphör. Av samma proposition (s. 47) framgår vidare att om en person med djurförbud sköter någon annans djur och denne känner till djurförbudet, kan det jämföras med att ägaren själv har anskaffat djur i strid mot ett förbud och det kan av den anledningen finnas skäl att omhänderta djuren.

11.9.3 Enkätundersökning hos länsstyrelserna

Utredaren har i en enkätundersökning frågat länsstyrelserna vid hur många tillfällen under den senaste tioårsperioden som det har bedömts att djurskyddslagens regler för att motverka skenöverlåtelser och bulvanskap inte har varit tillräckliga. De flesta länsstyrelser (15) har uppgett att problem med bulvanskap och skenöverlåtelser inte förekommit vid några eller vid enstaka fall (färre än fem tillfällen under den senaste tioårsperioden). Några länsstyrelser (6) uppger att detta har förekommit vid mellan 5 och 20 tillfällen. Vissa länsstyrelser uppger att den nuvarande lagstiftningen ger tydlig ledning för hur sådana situationer ska lösas, medan andra anser att lagstiftningen är otydlig. De situationer som uppges vara problematiska från kontrollsynpunkt är främst där någon av medlemmarna i en familj med djur har meddelats djurförbud eller där närstående har tagit över djur.

11.10 Utredarens överväganden och förslag

Regelmässiga djurförbud och omhändertaganden efter tre förelägganden eller förbud enligt 26 § djurskyddslagen

Utredaren anser att reglerna om djurförbud är mycket viktiga för att efterlevnaden av djurskyddsbestämmelserna ska vara effektiv. Av såväl utredarens direktiv som av probleminventeringen framgår att de nuvarande bestämmelserna om djurförbud i huvudsak fungerar tillfredsställande. Utredaren bedömer därför att det inte finns något behov av några mer omfattande förändringar av den nuvarande regleringen.

Enligt direktivet har bestämmelserna i 29 § punkten 5 kommit att tolkas på ett sätt som innebär att kontrollmyndigheten regelmässigt beslutar om djurförbud i samband med att en person meddelas ett föreläggande eller ett förbud en tredje gång. Detta anser utredaren är otillfredsställande eftersom det finns risk för onyanserade eller oproportionella beslut. Detta kan också leda till att kontrollmyndigheten drar sig för att meddela förelägganden eller förbud även i fall där det är motiverat. Utredaren anser också att en sådan tillämpning innebär risk för att djurskyddsproblem kan fortgå i situationer där det är befogat att ingripa. Den uppfattningen har även framförts till utredaren av olika instanser.

Utredaren anser vidare att det är mycket angeläget att förelägganden och förbud kan meddelas direkt när djurskyddsproblem konstateras hos en djurägare. Ingripanden i form av djurförbud måste dock stå i proportion till förseelsen och vara relevant från djurskyddssynpunkt.

Djurskyddsbestämmelserna omfattar ett brett spektrum av områden. De flesta regler syftar till att förebygga djurlidande medan ett mindre antal är av administrativ art och mer indirekt syftar till att komma till rätta med djurskyddsproblem. I förarbetena till de nuvarande bestämmelserna om djurförbud anges bl.a. att varje enskilt brott inte behöver vara av allvarigare karaktär och att även mer bagatellartade brott mot bestämmelserna gör att personen i fråga måste anses vara olämplig genom sin inställning till djurskyddsregler. Utredaren anser att det är viktigt att alla djurskyddsbestämmelser följs. Det ingripande som görs måste dock alltid stå i proportion till förseelsen och risken för att djuren far illa. För att upprätthålla respekten för bestämmelserna om djurförbud är det viktigt att dessa beslut är proportionella och

tillämpas nyanserat. Utredaren anser att det är viktigt att djurförbud kan meddelas omedelbart vid fall av allvarliga överträdelser av djurskyddsbestämmelserna.

I tillämpningen av 29 § punkten 5 djurskyddslagen har formuleringen *uppregade tillfällen* tolkats som att djurförbud ska meddelas obligatoriskt om någon underlåter att följa länsstyrelsens förelägganden eller förbud vid tre tillfällen. Enligt utredarens mening borde detta endast utgöra ett riktmärke för vad som är uppregade tillfällen. Utredaren anser att vad som måste avgöra om djurförbud är en lämplig lösning är risken för att djuren far illa, inte enbart antalet upprepningar. I vissa fall bör djurförbud vara aktuellt vid färre upprepananden än tre, i andra fall vid fler upprepningar än tre. Detta bör grundas på förseelsens betydelse ur ett djurskyddsperspektiv och från en bedömning av personens lämplighet som djurhållare. Det bör finnas utrymme för kontrollmyndigheten att göra bedömningen i det enskilda fallet, vilket innebär ökad flexibilitet i tillämpningen av bestämmelserna. Utredaren föreslår därför att vid meddelande av djurförbud på grund av uppregade förbud och förelägganden ska det göras en bedömning av om ett djurförbud är *befogat* ur djurskyddssynpunkt. Detta föreslås framgå av lagtexten.

Enligt 29 § punkten 5 krävs det att djurhållaren har dömts för brott mot djurskyddslagen vid uppregade tillfällen före det att djurförbud kan meddelas. Enligt utredarens mening bör inte heller enbart antalet domar vara vägledande. Även i dessa fall bör djurförbud kunna vara aktuellt vid färre upprepananden än tre, i andra fall vid fler upprepningar än tre, beroende på om det är befogat ur djurskyddssynpunkt. Även detta bör framgå av lagtexten.

En fällande dom för djurplågeri som vunnit laga kraft ska regelmässigt även betyda att djurförbud meddelas med stöd av 29 § punkten 4. Om någon har döms för grovt brott mot djurskyddslagen enligt utredarens förslag i *Straffbestämmelser* bör även detta föranleda att djurförbud meddelas. I de fall godkänt strafföreläggande utfärdats eller företagsbot utdömts för djurplågeri eller brott mot djurskyddslagen bör även detta bedömas på samma sätt som domstols dom vid övervägande om djurförbud.

Utredaren har även övervägt om det finns andra möjligheter för kontrollmyndigheterna att göra mer nyanserade bedömningar före det att djurförbud meddelas.

Länsstyrelsen ska enligt nuvarande lagstiftning meddela djurförbud om det inte är *uppenbart* att ett upprepande av det

förbudsgrundande beteendet inte kommer att ske. Som exempel på detta nämns i förarbetena att det inträffade utan tvekan framstår som en ren engångsföreteelse. I utredarens arbete har framförts att det är mycket sällan som det kan bedömas att det är uppenbart att ett upprepande inte kommer att inträffa. Detta kan i vissa situationer leda till oskäligen konsekvenser. Enligt utredarens mening är kravet på uppenbart i dessa fall orealistiskt högt ställt. Det bör i stället 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 upprepande inte kommer att ske. Om motsvarande möjligheter till undantag vid omhändertaganden, se nedan.

I mindre allvarliga fall kan det enligt utredarens mening även vara mer ändamålsenligt att ingripa med sanktioner först efter det att kontrollmyndigheten och djurhållaren har haft kontakt och dialog under viss tid. Utredaren föreslår därför att det en möjlighet för länsstyrelsen att besluta om vilka *förutsättningar som ska gälla för djurförbudet*. Sådana förutsättningar kan vara särskilda villkor i form av provotid vid överträdelser som inte är så allvarliga att djurförbud ska meddelas direkt. Under en sådan provotid kan djurhållaren ha möjlighet att rätta till brister och visa sig vara lämplig att ha hand om djur. Om djurhållaren inte rättar till bristerna bör länsstyrelsen meddela djurförbud. Under provotiden ska djurhållaren stå under särskild uppsikt genom extra offentlig kontroll som djurhållaren själv får bekosta genom avgifter.

Länsstyrelsen bör även kunna meddela *vilken omfattning djurförbudet ska ha*. Länsstyrelsen kan enligt nuvarande bestämmelser meddela djurförbud som gäller samtliga djur eller visst slag av djur. Även begränsningar av det högsta antal djur en djurhållare tillåts ha bör ses som ett djurförbud, i stället som ett beslut enligt 26 § i tillämpningen av nuvarande djurskyddslag.

Partiella djurförbud – möjlighet för personer med djurförbud att hantera djur

I förarbetena till djurskyddslagen framhålls att djurförbud är en mycket ingripande påföljd för den enskilde. Jordbruksverkets statistik visar att ett meddelat djurförbud i de flesta fall kommer att vara livslångt. Ur ett samhällsperspektiv bör djurförbud kunna omprövas och i fall där det är lämpligt anpassas i det enskilda fallet

för att vara proportionerligt och ändamålsenligt. Ur ett djurskyddsperspektiv finns dock vissa risker med detta eftersom en person med djurförbud bevisligen tidigare har misskött sitt ansvar som djurhållare.

I dag har kontrollmyndigheterna möjlighet att anpassa omfattningen av ett djurförbud till förhållandena i den enskilda situationen. Djurförbudet kan enligt 29 § djurskyddslagen gälla att ha hand om djur över huvud taget eller vissa djurslag och beslutets giltighet kan avgränsas till att avse en viss tid. Dessutom ges möjlighet att begränsa antalet djur med stöd av 26 §.

Även om det inte finns någon uttrycklig möjlighet i djurskyddslagen att medge att en person med djurförbud tillåtelse att hantera djur under överinseende av annan finns exempel på att detta ändå medgetts av vissa länsstyrelser. Utredaren har övervägt om det ska införas en sådan möjlighet i lagen.

Utredaren anser att det i de flesta fall sannolikt är befogat med ett generellt djurförbud. För att ett djurförbud ska meddelas krävs ofta att en person å ena sidan kraftigt har åsidosatt sina skyldigheter som djurhållare. Å andra sidan kan det, som utredaren ser det, även finnas fall där den enskilde kan tänkas kunna fungera i djurhållningssituationer där någon annan person har ansvar för att djurskyddsbestämmelserna uppfylls. Vissa länsstyrelser uppger att det enligt deras erfarenhet finns personer som saknar möjlighet att fullt ut planera egen djurhållning, men att de har förutsättningar för att arbeta med djur under tillsyn. Andra instanser har också framhållit att vissa djurägare kan klara vissa djurslag eller ett mindre antal djur och att helt förbjuda personer att hålla djur är inte alltid den bästa lösningen.

Som utredaren har anfört ovan så har personer som har ålagts djurförbud gjort sig skyldiga till allvarliga överträdelser av djurskyddsbestämmelserna, som t.ex. handlingar som har innefattat våld mot djur. Att införa en möjlighet att medge sådana personer möjlighet att ta hand om djur kan innebära stora risker i djurskyddshänseende. Enligt vad Jordbruksverket har upplyst är det dock en minoritet av dem som meddelas djurförbud som varit uppsåtligt våldsamma mot djur. Det vanligaste är att djurförbud meddelas på grund av underlåtenhet i skötseln av djur, t.ex. att inte utfodra eller vattna djur tillräckligt eller försumma utgödsling.

I vissa fall kan ett totalt djurförbud framstå som opropor­tionerligt. Det kan t.ex. vara fråga om personer som har oförmåga att organisera arbetet med djurhållning, men mycket väl kan klara

av att arbeta med djur under ledning av någon annan person. Detta kan även vara en möjlighet för den som har meddelats djurförbud att visa att han eller hon åter har förutsättningar att ha hand om djur. Om kontrollmyndigheten bedömer att mindre ingripande åtgärder, som t.ex. överinseende av annan, är tillräckligt för att nya djurskyddsproblem inte ska uppkomma, bör det enligt utredarens mening finnas möjlighet att meddela partiella djurförbud. Villkor som kan vara nödvändiga i sådana fall kan t.ex. vara krav på handledare.

Utredaren anser att kontrollmyndigheten bör göra en nyanserad bedömning av vilka omständigheter som har föranlett djurförbudet och en noggrann bedömning av riskerna för ett upprepande. Det bör göras en helhetsbedömning av personen, orsaken till den aktuella gärningen och vad personen kan förväntas att klara av. Det är även viktigt att kontrollmyndigheten gör en noggrann uppföljning av att meddelade villkor följs och att några djurskyddsproblem inte uppstår. Kontrollmyndigheten bör tydligt göra den enskilde uppmärksam på att ett villkorat medgivande att befatta sig med djur kan återkallas omedelbart om det finns tecken på djurskyddsproblem. Den enskildes hantering av djur ska i dessa fall alltid utföras under överinseende av någon särskild angiven person som har ansvar för att djurskyddsbestämmelserna följs.

Upphävande av djurförbud

Enligt Jordbruksverkets erfarenhet är det mycket sällan att kontrollmyndigheten meddelar annat än djurförbud med giltighet tills vidare. I ett fåtal fall per år förekommer det att kontrollmyndigheten beviljar ansökningar om att djurförbud ska upphävas. Vid kontrollmyndighetens prövning av en sådan ansökan ska den enskilde att visa att han eller hon inte längre är olämplig att ha hand om djur. Detta anses vara ett problem, eftersom den som har djurförbud givetvis har svårt att visa att han eller hon är lämplig att på nytt ha hand om djur eftersom djurförbudet i sig utesluter hantering av djur. I de fall som djurförbud har meddelats på grund av sociala problem som missbruk eller psykisk ohälsa kan det dock vara lättare att visa en förbättring i situationen och att djurförbud därför inte längre är nödvändigt.

I fråga om upphävande av djurförbud bör det vara den enskilde som ska visa att de förhållanden som föranlett beslutet om

djurförbud har förändrats. I de fall som beslut om djurförbud har meddelats på grund av sociala problem, exempelvis missbruk eller ekonomiska problem, kan situationen mycket väl förändras över tid. Utgångspunkten bör dock även i fortsättningen vara att djurförbud bör meddelas tills vidare, t.ex. i fall där djurförbud har meddelats på grund av att den enskilde har gjort sig skyldig till djurplågeri eller vanvård av djur.

Det är dock viktigt att det görs en bedömning i det enskilda fallet. Om den enskilde kan visa att de omständigheter som låg till grund för beslutet om djurförbud har förbättrats t.ex. genom att brister avhjälpats eller att en social situation har förbättrats, bör det enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer även vara möjligt att upphäva beslutet. En hävning av djurförbudet bör kunna ske på ansökan av den som har meddelats djurförbud. Detta bör enligt utredarens mening tydliggöras i lagen. Kontrollmyndigheten bör i samband med att djurförbud meddelas upplysa den enskilde om att han eller hon kan ansöka om att få djurförbudet upphävt. Länsstyrelsen bör även överväga om det finns möjlighet att bestämma djurförbudet till att gälla för viss tid i stället för tills vidare.

Den kontroll av djurförbud som Länsstyrelsen i Hallands län gjorde under hösten 2010 som nämnts ovan visade att många personer höll djur i strid med djurförbud. Enligt utredarens mening visar detta att det är viktigt att kontrollmyndigheten arbetar aktivt med uppföljning av de djurförbud som har meddelats. Om kontroll och uppföljning av djurförbud inte sker i efterhand kan det innebära att djurförbud inte efterföljs och respekteras.

Omhändertagande och omedelbart omhändertagande av djur

Omhändertagande

Enligt utredarens direktiv finns det anledning att se över möjligheterna att förtydliga utformningen av bestämmelserna om djurförbud och omhändertagande och deras inbördes relation.

Jordbruksverket har till utredaren framfört synpunkten att djurförbud och omhändertagande som huvudregel bör ses som två skilda förfaranden och att de nuvarande bestämmelserna i 29, 31 och 32 §§ djurskyddslagen överlappar varandra. I svar i utredarens probleminventering har även framförts synpunkter på att flera av

villkoren i 31 § djurskyddslagen är återkommande från 29 § och att utredaren nogga bör överväga om villkoren ska vara dubblerade, och om inte, hur de ska vara fördelade mellan 29 och 31 §§.

När länsstyrelsen fattar beslut om djurförbud finns det möjlighet att även besluta om omhändertagande av djuren enligt 32 § djurskyddslagen om djuren är utsatta för ett pågående djurlidande. I de fall där djurlidande inte kan påvisas kan omhändertagande ske enligt 31 § punkterna 2–5. I dessa fall bör det inte föreligga något akut behov av att djurhållaren gör sig av med djuren.

Enligt utredarens mening bör det vara möjligt att en djurhållare som har meddelats djurförbud att inom viss tid ska få tillfälle att själv avveckla sitt djurinnehav på ett lämpligt sätt om djuren inte är utsatta för lidande. Det bör dessutom även bedömas att djurhållaren har förutsättningar att själv avveckla djurinnehavet. Att så är fallet anses redan gälla enligt nuvarande bestämmelser, men det framgår enligt utredarens mening inte tillräckligt tydligt av lagtexten. Detta innebär att ingripanden hos enskilda undviks i de fall där det inte behövs och kan förenkla hanteringen hos länsstyrelsen. Dessutom kan onödiga kostnader undvikas. I sådana fall bör länsstyrelsen besluta om en tidsfrist inom vilken djurinnehavet ska vara avvecklat och i de fall som djurhållaren inte följer beslutet inom tidsfristen ska detta bedömas som en överträdelse av djurförbud och djuren ska då omhändertas.

Enligt 31 § punkten 1 ska ett djur tas om hand om djuret otillbörligt utsätts för lidande och detta inte rättas till efter tillsägelse av kontrollmyndigheten. Detta kan vara aktuellt är t.ex. när det noteras en avvikelse i protokoll vid djurskyddskontroll och när djurhållaren i samband med detta får en tillsägelse om att avhjälpa bristen. I sådana fall är det oftast fråga om akuta åtgärder som föranleds av ett pågående djurlidande där det inte går att avvakta med avhjälpande. Ett sådant beslut kan och bör i första hand fattas med stöd av bestämmelserna om omedelbart omhändertagande enligt 32 § punkten 1, varför utredaren inte ser hinder för att 31 § punkten 1 bör kunna utgå.

Jordbruksverket har även ifrågasatt om 31 § punkterna 4 och 5 behövs. Djurförbud tar sikte på djurhållarens personliga lämplighet och förutsättningar för att ha hand om djur, medan omhändertagande av djur är knutet till förhållanden som innebär djurlidande eller en risk för djurlidande. Enligt utredarens ovan nämnda förslag bör en djurhållare som meddelas djurförbud normalt först få

tillfälle att själv avveckla sitt djurinnehav om det kan ske på ett djurskyddsmässigt godtagbart sätt. Om detta inte efterföljs inom utsatt tid ska dock ett omhändertagande ske. Om denna systematik följs så ska omhändertagande ske med stöd av 31 § punkten 3 i de fall som en djurhållare inte följer ett beslut om djurförbud, varför nuvarande bestämmelser i 31 § punkterna 4 och 5 är överflödiga och bör tas bort.

De situationer som blir kvar i bestämmelsen om omhändertagande av djur är alltså dels om en djurhållare inte följer beslut meddelade av länsstyrelsen om förelägganden, förbud och rättelse, dels inte följer beslut om djurförbud. I de förra fallen bör, på samma sätt som föreslås gälla för påförande av djurförbud, en bedömning göras om omhändertagandet är befogat från djurskyddssynpunkt. Någon sådan bedömning bör dock inte kunna komma i fråga för den som har meddelats djurförbud.

Enligt 29 § andra stycket djurskyddslagen ska djurförbud inte meddelas om det är uppenbart att ett upprepande inte kommer att inträffa. I utredarens direktiv nämns att motsvarande reglering saknas i de bestämmelser i djurskyddslagen som reglerar omhändertagande av djur. Eftersom ett omhändertagande enligt utredarens förslag ska vara befogat från djurskyddssynpunkt bör även risken för en eventuell upprepning ingå i den bedömning som länsstyrelsen ska göra i dessa fall. Genom detta tillgodoses behovet av den möjlighet till undantag som påpekas i direktivet.

Omedelbart omhändertagande

De nuvarande bestämmelserna om omedelbart omhändertagande av djur fyller ett angeläget syfte. Bestämmelserna är ändamålsenliga och bör flyttas över till den nya lagen. Om situationer där ägaren till djur är okänd eller inte kan anträffas och omhändertagande av herrelösa djur, se *Övergivna och förvildade djur*.

Enligt utredarens mening är det en allvarlig brist i de nuvarande bestämmelserna att polisen saknar befogenhet att omedelbart omhänderta djur som påträffas hos någon som har djurförbud. För att upprätthålla respekten för djurförbudet som sanktion anser utredaren att det är viktigt att beslut om djurförbud följs. Överträdelser av djurförbud ska bedömas strängt och utredaren anser att det är angeläget att ingripanden kan ske snabbt och effektivt. Utredaren föreslår därför att bestämmelserna om

omedelbart omhändertagande kompletteras med en befogenhet för polismyndigheten att omedelbart omhänderta djur som hålls av någon i strid med ett meddelat djurförbud oavsett om djurlidande kan påvisas eller inte. En förutsättning för att ett omedelbart omhändertagande ska få ske i sådana fall är givetvis att omhändertagandet grundas på aktuella uppgifter i djurförbudsregistret och att en eventuell tidsfrist för att avhända sig djur som bestämts i samband med beslutet om djurförbud har löpt ut.

Ett sådant beslut om omedelbart omhändertagande ska på samma sätt som andra omhändertagandebeslut av polismyndigheten underställas länsstyrelsens prövning.

Skadeståndsanspråk vid hävning av felaktiga beslut om omhändertagande av djur

När länsstyrelsen fattar beslut om omhändertagande ska det enligt 34 § djurskyddslagen fastställas om djuret ska säljas, överlåtas på annat sätt eller avlivas. I många fall måste omhändertagna djur avlivas av djurskyddsskäl på grund av att de är i dålig kondition. Utredaren anser att utgångspunkten även fortsättningsvis bör vara att det ska vara fråga om ett snabbt förfarande. Detta motiveras både av djurskyddsskäl och av kostnadsskäl för såväl det allmänna som för den enskilde. En konsekvens av detta är dock att det kan uppstå problem om en prövning i högre rättslig instans bedömer att beslutet var felaktigt. Om djuret har avlivats finns det givetvis inte några möjligheter för djurägaren att få tillbaka djuret. Om djuret har sålts eller överlåtits till någon annan är det ofta svårt eller olämpligt att återställa djuret till den ursprunglige ägaren.

Situationer där ett omhändertagande av djur hävs av en högre rättslig instans är inte reglerad i djurskyddslagen. Bedömningen av rätten till skadestånd av staten ska i dessa fall alltså göra enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. Myndigheten ska ha gjort en *uppenbart oriktig bedömning* för att den enskilde ska kunna få skadestånd. Möjligheten att få skadestånd i dessa fall är mycket begränsad. Utredaren har därför övervägt om det finns skäl för att staten bör ha ett särskilt skadeståndsansvar för ideell skada som uppstår i samband med omhändertagande av djur.

Enligt utredarens mening motiveras omhändertagande av djur av intresset av ett gott djurskydd. Ett omhändertagande syftar till att få ett pågående djurlidande att upphöra eller på att djurhållaren

bedömts vara en risk i djurskyddshänseende. I de flesta fall beror ett omhändertagande alltså på djurhållarens eget handlande eller underlåtenhet. Enligt utredarens uppfattning bör det vara relativt ovanligt att djurhållarens handlande är så ursäktligt att det skulle kunna motivera skadestånd. Även om ett beslut om omhändertagande ändras i högre rättslig instans kan detta i många fall bero på annat än att länsstyrelsen har fattat ett felaktigt beslut, t.ex. kan senare omständigheter ha tillkommit som betyder att ett omhändertagande inte längre är nödvändigt. Enligt utredarens mening skulle en utökad skadeståndsskyldighet för staten även kunna leda till en lägre djurskyddsnivå genom att det kan finnas risk för att kontrollmyndigheten i vissa fall kan komma att avstå från omhändertaganden för att undvika skadeståndsansvar. Enligt utredarens bedömning finns därför inte skäl att föreslå någon utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar i samband med omhändertagande av djur.

I enstaka fall kan dock ett omhändertagande och efterföljande beslut om vad som ska hända med djuren framstå som oproportionerligt. Ett sådant exempel kan vara om ett djur som inte lider omhändertas och avlivas på grund av att djurhållaren inte kan sköta det, t.ex. vid akut sjukdom. Detta bör dock oftast kunna konstateras av kontrollmyndigheten vid beslutet om vad som ska hända med djuret. Utredaren vill understryka att det är viktigt att länsstyrelserna gör en nyanserad och proportionerlig bedömning i sådana fall.

Djurägares kostnadsansvar vid hävning av felaktiga beslut om omhändertagande av djur

Huvudregeln i tillämpningen av 34 § i nuvarande djurskyddslag är att omhändertagna djur ska avyttras eller avlivas och beslut om vad som ska ske med djuren ska fattas snarast. Enligt de nuvarande bestämmelserna har länsstyrelsen möjlighet att åstadkomma ett snabbt avgörande vid beslut om vad som ska hända med djuret enligt 34 § djurskyddslagen. Utredaren anser att detta är ändamålsenligt eftersom det kan innebära ett stort lidande för djuren och höga kostnader för samhället att rehabilitera djur som är i dålig kondition vid ett omhändertagande. Enligt utredarens mening ska inte samhället betala för rehabilitering eller omhändertagande under någon längre tid. Att den enskilde har slutligt

betalningsansvar för kostnader som uppkommer i samband med ett omhändertagande av djur ligger enligt utredarens mening även väl i linje med att djurhållaren har ansvaret för djurhållningen. Enligt nuvarande bestämmelser ska kostnaden slutligt betalas av djurhållaren om det inte finns särskilda skäl till annat. Enligt vad som har framkommit i utredarens arbete finns det stora skillnader på hur kostnader som har uppkommit vid omhändertagande av djur återkrävs av den enskilde. Skälen till detta är mycket varierande, men tydligt är att polismyndigheterna mycket sällan får full kostnadstäckning i dessa ärenden. Enligt utredarens mening bör djurhållarens ansvar göras tydligare på denna punkt. Det föreslås därför att det ska krävas *synnerliga* skäl för att inte återkräva kostnader vid omhändertagande av djur. Återkrav bör dock inte ske i det fall det har varit fråga om uppenbart oriktiga myndighetsbeslut, om det är uppenbart att djurhållaren inte kan betala eller i fall där ett återkrav skulle betyda en merkostnad för polismyndigheten.

Polismyndighetens ansvar för kostnader i samband med omhändertaganden

I dag belastar det allmännas förskottering av kostnader för länsstyrelsens omhändertagande av djur den lokala polismyndighetens budget. I vissa fall kan dessa kostnader uppgå till stora belopp och vara en mycket kännbar belastning för den lokala polismyndigheten. Utredaren har konstaterat att den nuvarande ansvarsfördelningen mycket starkt ifrågasätts av både länsstyrelserna och polisen. Utredaren anser att denna fråga är mycket angelägen och det kan bl.a. behöva övervägas om medel för det allmännas förskottering av kostnader i samband med omhändertagande av djur i stället borde avsättas som ett centralt anslag. Som en jämförelse kan nämnas att det finns centrala anslag i fråga om epizootifrågor och utredaren anser att det är bör övervägas om en liknande reglering bör införas även på detta område. Dessa frågeställningar är dock inte av primärt intresse för djurskyddet, utan har främst samband med länsstyrelsernas och polisens arbetsformer, anslag och kostnadsansvar. Sådana frågor faller utanför detta utredningsuppdrag och bör därför utredas i ett annat sammanhang.

Övriga frågor om djurförbud och omhändertagande

Begreppet ”att ha hand om djur”

Det har till utredaren framförts att formuleringen *att ha hand om djur* i 29 § djurskyddslagen kan leda till svårigheter med att avgöra vem som är ansvarig djurhållare om ansvaret kan ligga på flera personer, t.ex. arbetsgivare och anställd, flera delägare till ett djur eller flera medlemmar i en familj. Vem som i sådana fall ska anses som djurhållare måste enligt utredarens mening bedömas i det enskilda fallet. Som vissa instanser framhåller i probleminventeringen så bör både direkt och indirekt inflytande över djurhållningen räknas. Som djurhållare bör räknas både den person som har hand om den faktiska djurskötseln och den som har ett avgörande ekonomiskt inflytande över djurhållningen, t.ex. genom inköp av foder eller strö till en djurbesättning. Om inte annat kan visas bör djurhållaransvaret vara solidariskt, dvs. delat, t.ex. mellan arbetsgivare och anställd, flera delägare till ett djur eller mellan familjemedlemmar. Enbart ägandeförhållandena till ett djur bör inte ha avgörande betydelse, om det framgår att någon av flera delägare till ett djur inte tar någon fysisk befattning med djuret. När det är en av flera delägare eller familjemedlemmar som tar befattning med djur trots att han eller hon har djurförbud så anser utredaren att detta är en överträdelse som bör leda till att djuret omhändertas.

De nuvarande bestämmelserna om vem som kan få djurförbud är enligt utredarens mening flexibla och kontrollmyndigheten har möjlighet att allt efter situationen i det enskilda fallet meddela djurförbud för var och en som på ett eller annat sätt har befattning med djur. Kontrollmyndigheten har också frihet att ge djurförbud i den omfattning som behövs för en särskild situation. Utredaren anser därför att de nuvarande bestämmelserna är tillräckliga och bör behållas oförändrade. På samma sätt som i andra frågor vid tolkning och tillämpning om bestämmelserna om djurförbud och omhändertagande bör Jordbruksverket t.ex. i vägledningsdokument ge länsstyrelserna råd och stöd om förfarandet i handläggningen.

Bulvanskap och skenöverlåtelser

Enligt utredarens mening innebär bulvanskap och skenöverlåtelser att djurhållare uppenbart inte rättar sig efter djurskyddsbestämmelserna eller kontrollmyndighetens åtgärder. Detta kan vara ett allvarligt hinder för kontrollmyndigheten att komma till rätta med djurskyddsproblem. Utredaren har därför övervägt om de nuvarande bestämmelserna är tillräckliga för att undvika skenöverlåtelser och bulvanförhållanden.

Av de instanser som svarat i utredarens probleminventering så har det bl.a. föreslagits att djurförbud bör knytas till den fastighet där djuren finns och att djurförbudet skulle skrivas in i fastighetsregistret. Fördelar med detta skulle vara att uppgift om djurförbud blir tillgängligt för allmänheten i fastighetsregistret och att det inte är möjligt att överlåta fastigheten utan att djurförbudet följer med.

Enligt utredarens mening skulle dock detta inte hindra att djurhållaren flyttar djurbesättningen till en annan fastighet eller att djuren överläts till någon annan person. Dessutom skulle detta vara administrativt svårarbetat, tidsödande och kostnadskrävande.

Ett annat förslag som har framförts är att kontrollmyndigheten ska besluta om att godkänna överlåtelse före det att den blir giltig eller att den som har meddelats djurförbud ska anmäla om djuren överläts till någon annan. Detta skulle vara ett snabbare förfarande än ett införande i fastighetsregistret och bör dessutom mer effektivt kunna förhindra skenöverlåtelser genom att länsstyrelsen ska få kännedom om och ta ställning till överlåtelserna.

Utredaren anser att kontrollmyndigheten bör följa upp meddelade djurförbud och kontrollera att så att djurhållaren faktiskt gör sig av med djuren. I annat fall bör kontrollmyndigheten fatta beslut om omhändertagande. Detta gäller även som framhålls i förarbetena till nuvarande djurskyddslag om djuren visserligen har överlåtit till någon annan som känner till djurförbudet men att den som har meddelats djurförbud fortfarande deltar i handhavandet av djuret.

Utredaren bedömer därför att en särskild anmälningsplikt inte skulle få någon egentlig betydelse. Länsstyrelsen bör i stället göra en bedömning av situationen och vid behov omhänderta djur om den som meddelats djurförbud om djuren inte avlägsnas på ett sådant sätt att den faktiska kontakten med dem upphör. Den nuvarande regleringen, dvs. att förfogandeförbud inträder först när

djuren omhändertas bedöms tillräckliga. Utredaren finner därför inte skäl att lämna några förslag i denna del. Enligt utredarens mening bör Jordbruksverket även i dessa fall i vägledningsdokument lämna länsstyrelserna råd och stöd i handläggningen.

11.11 Referenser

Radetzki, M. Skadestånd för reparationskostnad utöver skadans värde, Juridisk tidskrift 2000-01, s. 928 ff.

Bengtsson, B. Skadestånd utom kontraktsförhållanden, Svensk Juristtidning 2004 s. 841

12 Användning av djur för sexuella ändamål

Utredarens ambition är att värna om respekten för djur och eftersträva en hög förebyggande djurskyddsnivå. I lagen införs därför ett förbud mot att ha sexuellt umgänge med djur eller utföra sexuella handlingar mot djur. Risken för att djur far illa i sådana situationer är, enligt utredarens bedömning, alltför stor. Handlingar som utförs av veterinärmedicinska skäl eller i samband med avel undantas från förbudet.

Frågan om användning av djur för sexuella ändamål har väckt stor allmän debatt i Sverige under de senaste åren. Åtskilliga motioner har lämnats till riksdagen gällande att ett uttryckligt förbud borde införas mot detta. Handlingarna har beskrivits i form av sexuell *användande, nyttjande, utnyttjande, missbruk* eller *sexuella övergrepp på djur*. Utredaren kommer att använda det mer neutrala begreppet *användning av djur för sexuella ändamål*.

En diskussion har också ofta förts om att detta redan är förbjudet i dag och hur djurens lidande ska bedömas i sådana situationer. Utredarens uppgift har varit att se över vilka åtgärder inom ramen för djurskyddslagstiftningen som kan vara lämpliga för att förtydliga och stärka skyddet för djur mot användning för sexuella ändamål. Utredarens uppdrag har varit avgränsat till djurskyddslagens område och har inte omfattat frågor som t.ex. rör djurpornografi och publicering av sådant material på Internet eller straffrättsliga frågor enligt brottsbalken.

12.1 Innebörden av användning av djur för sexuella ändamål

Det finns flera olika begrepp för sexuell användning av djur. I Sverige har tidigare bl.a. begreppen sodomi och tidelag använts där tidelag definieras som "könsumgänge mellan människa och djur". Sodomi är en äldre benämning på sexuella handlingar som enligt religiösa, sociala och juridiska normer ansågs vara "mot naturen". Ofta åsyftades då orala eller anala samlag människor emellan och samlag mellan djur och människa (Nationalencyklopedin).

Ett mer modernt uttryck är zoofili. Zoofili definieras enligt Nationalencyklopedin som "sexuell avvikelse kännetecknad av ett tvångsmässigt behov av sexuell umgänge med djur". Andra har också beskrivit det som en stark, erotisk kärlek till djur på ett sätt så att det leder till sexuellt motiverade handlingar med djur (Bolliger & Goetschel 2005). I den internationella litteraturen används begreppet "bestiality" och personer som ägnar sig åt det kallas "zoophiles".

Att människor har sexuell umgänge med djur har historiskt sett upprört många människor och gör så även i dag. Förutom att många anser att det är ett övergrepp på djuret så väcker handlingarna i sig själva äckel och motvilja hos många människor.

Utredaren lät initialt berörda organisationer och myndigheter komma till tals genom en instansundersökning. Många instanser framförde då till utredaren att de ansåg det som omoraliskt och etiskt förkastligt att sexuell nyttja en varelse som befinner sig i ett beroendeförhållande gentemot människan och som saknar förmågan att kommunicera samtycke till sexuella relationer. Vidare framfördes att sådana handlingar innebär att djurens välfärd äventyras samt att djurens integritet och värdighet har kränkts.

Författarna Striwing och Åslund (2005) anger att dagens liberala syn på sexualitet och de möjligheter som Internet erbjuder gör att sex med djur kan ses som en alternativ sexuell utlevelse. På chat- och hemsidor diskuteras användning av djur för sexuella ändamål på ett avdramatiserat sätt och det finns manualer och böcker skrivna om hur man bäst beter sig för att i sexuell syfte betvinga ett djur. I några av de delstater i USA där sexuell umgänge med djur inte är kriminaliserat har personer framträtt öppet och berättat att man "bjuder varandra på sex med medförda sällskapsdjur". I en övervägande majoritet av delstater är dock alla eller vissa former av sexuell umgänge med djur förbjudna (Striwing & Åslund 2005).

Vad innebär då användning av djur för sexuella ändamål i praktiken? Forskning har bedrivits för att förstå människors sexuella dragning till djur. Miletski (2006) har bl.a. studerat fenomenet zoofili genom att se på zoofila människors bakgrund, utbildning, psykiska stabilitet och på hur de beskriver sitt sexuella intresse för djur. Utifrån en av Miletskis studier (2006) där zoofila personer har uppgett att de föredrog hundar som djur att ha sex med, bestod den sexuella användningen i praktiken av att: onanera hunden (män och kvinnor), ge oralsex (män och kvinnor), få analsex av hunden (män), få oralsex (kvinnor) och ha samlag med hunden (kvinnor). Kvinnorna i studien uppgav att de hade sex med hund i genomsnitt två gånger i veckan medan männen uppgav sig ha sex i genomsnitt tre gånger i veckan (Miletski 2006). Enligt andra studier av exempelvis Williams & Weinberg (2003) och Earls & Lalumière (2009) nyttjas hästar på liknande sätt. Williams & Weinberg (2003) beskriver att de vanligaste sexuella handlingarna var att utföra oralgenitalt sex, ha samlag med djur av honkön, onanera djur och få analsex från hanligt djur. Williams & Weinberg poängterar i sin studie att den grupp av zoofila personer som de träffade under studien uppträdde kärleksfullt mot djuren och att forskarna inte såg något som de bedömde som misshandel av djuren.

En annan bild av vad sexuellt användning av djur kan innebära i praktiken får man om man ser på de rapporter som finns av djur som har skadats vid sexuell användning. Resultatet av det sexuella användning har bl.a. studerats av Munro & Thrusfield (2001) som har samlat in uppgifter från veterinärer i Storbritannien. Studien visade på hundar och katter med svårt skadade vaginor och analgångar, inre blödningar och stymplingar av djurens könsorgan. I vissa fall hade de sexuella handlingarna även involverat instickande av vassa föremål i djuren och i flera fall var skadorna så allvarliga att de ledde till djurets död. Liknande skador på djur som har använts sexuellt finns rapporterat från t.ex. Norge (Revholt 2006) och Sverige (Djurskyddsmyndigheten 2005, 2007).

Ytterligare en bild av vad sexuell användning av djur kan innebära är den som finns presenterad i ett fåtal medicinska rapporter av skadade människor. Kirov et al. (2001) rapporterar t.ex. om en 62-årig man som fått livshotande tarmskador vid analsamlag med en galt. Läkarna bedömde att galtens 45–62 cm långa spiralformade penis hade fastnat i mannens tarm och på så sätt orsakat sönderslittingar. I ett annat, mindre uppseendeväckande fall, rapporteras att en 60-årig man dog efter kraftiga bröstorgansskador orsakade av en

spark från en kalv som han hade försökt använda sexuellt (De Giorgio et al. 2009).

12.2 Omfattningen av sexuell användning av djur

Det är svårt att få en tydlig bild av i vilken omfattning som sexuell användning av djur förekommer. Detta beror dels på att få undersökningar har gjorts på området, dels på att dessa undersökningar är behäftade med metodsvårigheter eftersom de antingen drar slutsatser från människor som på ett eller annat sätt vill berätta om sin användning eller från de skador som upptäckts på djuren eller människor. Eftersom sexuell användning inte kan anses vara socialt accepterat i vårt samhälle kan man anta att de flesta som sysslar med detta inte berättar om det. Internet har dock öppnat möjligheter för forskare att kommunicera med personer som använder djur för sexuella ändamål under en mer anonym form, men även här får man förmoda att bara ett litet antal av dem som sysslar med detta nås.

Det är också svårt att skatta omfattningen av sexuell användning av djur utifrån de skador som har upptäckts på djur. Hur många av de skadade djuren som tas till veterinär för vård är omöjligt att säga men om ägaren är den som har orsakat skadan torde andelen vara liten. Vidare upptäcks främst grova fysiska skador på djuren medan mindre skador och de eventuella psykiska skadorna troligen sällan upptäcks. Utifrån den forskning som har gjorts för att förstå människors sexuella dragning till djur kan man dock skatta sig till att de som använder djur sexuellt många gånger gör det så frekvent som flera gånger i veckan (Miletski 2006). Earls & Lalumière (2009) konstaterar att zoofili nog inte är så ovanligt som man kanske har trott och att den har mycket gemensamt med andra mindre vanliga sexuella böjelser.

12.2.1 Sexuell användning av djur i Sverige

På uppdrag av regeringen undersökte Djurskyddsmyndigheten vid två tillfällen i vilken omfattning som djur används för sexuella ändamål (Jordbruksdepartementet, dnr. Jo2005/1146 samt dnr Jo2007/202). Undersökningarna byggde på bl.a. enkäter till kommuner, länsstyrelser, yrkesverksamma veterinärer och kvinno-

jourer. Information samlades också in från samtliga polismyndigheter avseende polisanmälda ärenden under tidsperioden 2000–2005.

Av 226 fall var 174 hästar, 18 hundar, 18 nötkreatur, 10 katter, 2 får, 1 gris, 3 övrigt (bl.a. djurpornografi) och ett fall som involverade både hästar och nötkreatur. De fall som togs med i undersökningen var dels de fall där det fanns tydliga tecken på att djur hade använts sexuellt, dels fall där djurs könsorgan hade skadats på ett sådant sätt att det var troligt att skadorna uppkommit på grund av att en människa använt djuret sexuellt. Undersökningen visade att i de flesta fall så hade de utsatta djuren fått grova fysiska skador på såväl könsorganen som på andra delar av kroppen som bringa, bröstorg och länd. Skadorna bestod bl.a. av vaginala och anala penetrationsskador, sår och stickskador från våld med trubbigt föremål samt kastration, stympning och aborterade föl. I flera fall resulterade den sexuella användningen i en dödlig utgång för det utsatta djuret (Djurskyddsmyndigheten 2007).

Totalt polisanmäldes 115 ärenden under perioden 2000–2005. I 41 av dessa inleddes inte förundersökning med hänvisning till ”spaningsuppslag saknas” och ”brottet går uppenbart ej att utreda”. I 72 av fallen inleddes förundersökning som sedan lades ner och i 10 av dessa hänvisades till att det inte gick att bevisa att den misstänkte hade gjort sig skyldig till brott, att det inte finns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal begåtts, att brott inte kan styrkas samt att uppgifter om djurets lidande inte gått att få fram. I övriga fall där förundersökningen lagts ner har orsakerna uppgetts vara ”ej spaningsresultat”, ”spaningsuppslag saknas” och ”brottet går uppenbart ej att utreda” (Djurskyddsmyndigheten 2007). Vid tiden för Djurskyddsmyndighetens rapport 2007 hade inte något av de totalt 115 fallen lett till åtal men i 2 av dessa pågick fortfarande en förundersökning.

I cirka 20 fall från Djurskyddsmyndighetens totala material bedömde myndigheten att handlingarna skulle falla utanför nuvarande reglering. Detta var fall där det var svårt att bedöma om djuren hade lidit fysiskt eller psykiskt och utgjordes av bl.a. könsumgänge mellan djur och människa, djur har slickat människas könsorgan eller människa har smekt en hunds könsorgan.

Djurskyddsmyndigheten ifrågasatte i några fall den bedömning som polismyndigheten hade gjort när de inte hade ansett att brott hade begåtts. Detta var fall när människor haft sexuellt umgänge med små djur och Djurskyddsmyndigheten ansåg att det borde vara

uppenbart att det hade medfört fysiskt lidande för djuren på grund av storleksskillnaderna mellan människans och djurets fysiologi.

Djurskyddsmyndigheten bedömde att det fanns ett stort mörkertal gällande förekomsten av sexuell användning av djur och att det därför var omöjligt att uppskatta omfattningen av problemen med denna användning.

12.2.2 Sexuell användning av djur internationellt

Utredaren har endast funnit ett fåtal internationella rapporter om sexuell användning av djur. Dessa kommer från USA, Storbritannien, Norge och Danmark.

I USA publicerades i mitten av 1900-talet två rapporter som visade på att omkring 8 procent av männen i USA och 3,5 procent av kvinnorna hade viss sexuell erfarenhet av djur (Kinsey et al. 1948, 1953). Bland män som hade växt upp på landet angav rapporterna att minst 17 procent haft någon form av sexuell kontakt med djur, men att denna siffra kunde vara avsevärt högre i vissa områden. Rapporterna byggde på intervjuer med mer än 17 000 personer mellan åren 1938–1956 men har ifrågasatts av bl.a. Beirne (1997) och Bolliger & Goetschel (2005). Dessa forskare har ansett att metoden som har använts inte är tillförlitlig bl.a. på grund av att personer som ägnar sig åt sexuell användning av djur troligen inte erkänner detta offentligt. Enligt Beirne är det i dag också troligare att det är fler sällskapsdjur än lantbruksdjur som utsätts för sexuella övergrepp eftersom antalet sällskapsdjur har ökat markant medan antalet personer som driver lantbruk eller bor på landsbygden har minskat.

I Storbritannien visade en studie 2001 (Munro & Thrusfield) bland ett antal slumpvis utvalda smådjursveterinärer att av 448 inrapporterade djur med skador var 6 procent av skadorna resultat av sexuell användning. Djurens skador bestod bl.a. av penetrations-skador, skador på könsorganen och kastrationer. I några fall hade skadorna varit dödliga. Eftersom undersökningen var mycket begränsad kan man dock inte anse detta som något mått på förekomsten av sexuella övergrepp på djur i Storbritannien. Däremot anser forskarna att undersökningen visar att problemet inte är av trivial karaktär.

I Norge presenterades 2006 en studie i kriminologi som byggde bl.a. på frågor till yrkesverksamma veterinärer i Norge (Revholt

2006). Av de 329 veterinärer som svarade på frågorna hade 22 procent haft djur till behandling där de misstänkte eller var förvissade om att sexuell användning av djuret hade förekommit. Det rörde sig om 124 fall av individuella djur. Av dessa 124 djur var 46 nötkreatur, 34 hästar, 16 hundar, 16 grisar, 6 katter och 6 djur av ej uppgiven art. I 23 av de 124 fallen resulterade skadorna i att djuren dött eller hade behövt avlivats. Skadorna hos de 124 fallen var i:

- 80 fall fysiska skador (64,5 procent),
- 13 fall fysiska och psykiska skador (10,5 procent),
- 13 fall inte några synliga skador (10,5 procent),
- 2 fall psykiska skador (1,6 procent), och
- 16 fall skador som inte angavs närmare (12,9 procent).

I Danmark gjorde det Danska Dyreetiske Råd en undersökning 2006 (Udtalelse om menneskers seksuelle omgang med dyr). I denna ställdes frågor till veterinärer i Danmark om misstänkta och konstaterade fall av sexuellt utnyttjande av djur från 1970 och framåt. De 122 veterinärer som svarade på frågorna kunde rapportera 17 fall av misstankar eller konstaterade fall av sexuell användning. Rådet ansåg emellertid inte att materialet kunde anses representera de verkliga förhållandena och drog därför inte några andra slutsatser än att användning och misshandel av djur för sexuellt ändamål förekommer i Danmark.

12.3 Djurskyddsaspekter vid sexuell användning av djur

Ett djurs lidande är ofta svårt att bevisa om det inte förekommer tydliga fysiska skador eftersom psykiska skador är svåra att bedöma. Ett antal forskare m.fl. har dock yttrat sig om att djur lider av att människor använder dem för sexuella ändamål. Ascione (1993) och Hvozdík m.fl. (2006) anför att de antar att djur lider även vid sexuellt utnyttjande som inte innehåller våld och att sådana handlingar därför ska betraktas som kriminella. Munro (2006) argumenterar att eftersom man inte har undersökt de psykiska skadorna av sexuella handlingar mot djur ordentligt är det fel att anta att djuren *inte* utsätts för psykisk skada.

Adams (1995) anser att all sexuell användning av djur bör betraktas som något påtvingat eftersom det är en sexuell relation med ett ojämnt maktförhållande utan samförstånd (Adams 1995). Munro & Thrusfield (2001) argumenterar likadant och anser att all användning av djur för sexuellt ändamål är ett sexuellt övergrepp på djur.

Beirne (1997) anser att det finns stora likheter mellan sexuella övergrepp på djur och sexuella övergrepp på kvinnor och barn. Likheterna ligger i att; (1) sexuella relationer mellan människa och djur nästan alltid innehåller tvång; (2) sådana handlingar ofta orsakar smärta och till och med död; (3) djur inte är förmögna att vare sig kommunicera ett medgivande till oss på ett sätt som vi kan förstå eller att berätta om övergreppen. Beirne (1997) anser därför att användning av djur för sexuella ändamål bör betraktas som "sexuella övergrepp mellan arter" och att det viktigaste skälet är att en av parterna, dvs. djuret, inte kan ge sitt samtycke till den sexuella relationen. En eventuell frånvaro av motstånd anser inte han kan anses vara ett äkta samtycke och i sexuella relationer ska båda parter vara medvetna, helt informerade och positiva till den sexuella relationen. Om äkta samtycke definierat på detta sätt är en nödvändig förutsättning för sex mellan människor, finns enligt Beirne inte någon anledning att göra en annan bedömning när det gäller sex mellan människor och andra levande djur. Vidare är djur framavlade och tränade till foglighet och kan därför inte förväntas stå emot mänskliga sexuella närmanden (Beirne 1997).

Beirne (1997) anser också att i studier där forskare har studerat människors sexuella användning av djur har ofta djurens fysiska och psykiska lidande negligerats. Att avkriminalisera sexuell användning av djur anser Beirne (1997) endast kan ses som ett tecken på en ökad tolerans om man enbart ser till handlingarna ur ett mänskligt perspektiv och negligerar det lidande som det kan orsaka djuren.

Williams & Weinberg (2003) menar att i deras studier där människans sexuella intresse för djur har undersökts så har djuren inte verkat fara illa. Även Miletski (2006) menar att det finns emotionella band mellan människa och djur och att den sexuella användningen inte sker av tvång. Att sexuell användning inte sker av tvång motsätter sig dock Bolliger & Goetschel (2005) som anser att det som verkar tyda på frivillighet från djurens sida är ett resultat av människans träning av djuren och ibland ett utnyttjande av djurets naturliga fysiologiska reflexer och instinktiva handlingar. Enligt

Bolliger & Goetschel (2005) bör fokus ligga på om den sexuella användningen är något som djuret vill. Eftersom det är omöjligt att veta bör man av försiktighetsskäl utgå från att sexuell användning av djur kan vara något påtvingat och något som djur mår dåligt av.

12.4 Juridiska aspekter gällande sexuell användning av djur

12.4.1 Internationellt

I de flesta europeiska länder så finns det inte något specifikt förbud mot sexuell användning av djur så länge som det inte kan anses medföra något lidande för djuret. Avkriminaliseringen av sexuell umgänge med djur skedde i många europeiska länder under mitten och senare hälften av 1900-talet men i flera länder har under senare tid diskussioner förts om huruvida sexuell användning av djur bör förbjudas igen.

Ett återinförande av förbud mot sexuell användning av djur har debatterats i Danmark och Norge under de senaste åren. Norge har valt att införa ett förbud, Danmark inte. I Norge infördes förbudet i samband med att man införde en ny djurskyddslag den 1 januari 2010. Nedan redogörs i korthet för de olika diskussioner som har förts i de båda länderna.

Danmark

På uppdrag av det danska justitieministeriet redovisade det Dyreetiske Rådet i Danmark i november 2006 rapporten *Udtalelse om menneskers seksuelle omgang med dyr*. I rapporten lämnar rådet en omfattande redogörelse och analys av problematiken kring människors sexuella användning av djur.

Rådet framhöll att ämnet under senare år har varit föremål för en ökad uppmärksamhet i såväl Danmark som i en rad andra länder och att ett eventuellt förbud därför har diskuterats. I Danmark avskaffades förbudet för sexuell användning 1930 och anledningen till att eventuellt återinföra det uppgav rådet vara:

1. att det numera är större frihet och öppenhet på det sexuella området, vilket ger anledning till motreaktioner,

2. att djurs status har ändrat sig dramatiskt under de senaste decennierna, och
3. att det under senare år har förekommit en rad uppmärksammade händelser i Danmark där djur verkar ha blivit skändade av människor med sexuella motiv.

Det som rådet fann som relevanta etiska hänsyn som bör beaktas i sammanhanget är djurvälstånd, respekt för djurs värdighet och integritet, respekt för djurägares känslor, respekt för sexuella minoriteter samt respekt för offentlig moral. I rapporten konstateras att rådet inte har kunnat finna någon forskning som belyser vilka skador som djur får av att människor använder dem för sexuella ändamål. Inte heller har man funnit några belägg för att förekomsten av företeelsen skulle öka i omfattning.

Enligt rådets uppfattning är det svårt att dra några säkra slutsatser om förekomsten av människors sexuella användning av djur, men det kan med säkerhet fastslås att det är frågan om ett mycket brett spektrum av handlingar. Det är bl.a. frågan om människor som lever med djur i situationer som liknar parförhållanden, där det i den mening som avses i den danska djurskyddslagen är tveksamt om den sexuella aktiviteten kan sägas vara skadlig för djuren. Det förekommer även att människor använder djur sexuellt i förströelsesyfte och däribland de som använder djuren på ett sätt som rådet anser är djurskyddsmässigt oacceptabelt. Vidare uppger rådet att det finns människor som ägnar sig åt denna verksamhet i kommersiellt syfte.

I rapporten framgår att formerna för den sexuella användningen kan vara allt ifrån den ena ytterligheten där vissa personer har upphetsats sexuellt enbart av att t.ex. se djur para sig till den andra ytterligheten där olika grader av våld utövas mot djuret eller att djuret dödas.

Rådet diskuterade även hur djur kan tänkas uppfatta den sexuella användningen. Vissa sexuella aktiviteter antog rådet å ena sidan kunna vara förknippade med en positiv upplevelse för djuret, medan andra aktiviteter innebär mer eller mindre tydlig grad av risk för psykiskt eller fysiskt lidande och ytterst å den andra sidan att djuret dör, kanske under mycket plågsamma former.

I rapporten nämns också motiven för att använda djur i sexuellt syfte:

- en maktdemonstration, med eller utan våldsinslag,
- utlevelse av masochistisk läggning,
- ersättning för en mänsklig sexualpartner,
- sexuellt experimenterande i olika former,
- som ett bättre alternativ till en mänsklig sexualpartner,
- att den sexuella tillfredsställelsen av djuret anses vara något som ingår i ansvaret som djurägare,
- att det är fråga om ett uttryck för en sexuell läggning på motsvarande sätt som exempelvis homosexualitet,
- en förlängning av en nära, kärleksfull relation till djuret eller
- något som går utöver en känslomässig och sexuell relation där utövaren känner sig mer på samma våglängd med djur än med människor och där han eller hon identifierar sig mer med djur eller en speciell djurart än med människor.

Rådet kom fram till slutsatsen att det inte finns behov av ett förbud mot människors sexuella användning av djur. Detta baserade de på att det i den danska djurskyddslagen finns bestämmelser som bör vara tillräckliga för att kunna lagföra sådana gärningar som innebär lidande för djur, även om rådet anser att det kan finnas behov av att utreda om den befintliga lagstiftningen används i tillräcklig utsträckning. Vidare fann rådet att det fanns tungt vägande motstående intressen i form av respekt för andra människors sexuella preferenser och sexuella minoriteter. En ledamot i rådet var dock skiljaktig och anförde bl.a. att intresset av respektfull hantering av djur vägde tyngre än hänsynen till att vissa människor ska ha möjlighet till sexuell användning av djur. Han anförde även att lagstiftning som förbjuder sexuell användning av djur antas även komma att ha en tillbakahållande effekt på intresset för företeelsen.

Norge

I Norge upphävdes förbudet mot sexuellt umgänge mellan människor och djur 1972. Motivering till detta var att begränsa användningen av straffhot och straff till de områden där det är nödvändigt. Avskaffandet av det norska förbudet motiverades även av att gär-

ningarna träffades av andra straffbud, bl.a. bestämmelser om skadegörelse och djurskydd.

I Norge infördes den 1 januari 2010 en ny djurskyddslag (Lov om dyrevelferd) och i denna finns ett uttryckligt förbud mot sexuellt umgänge med djur och att företa sexuella handlingar mot djur.

§ 14. Særskilte forbud

Det er forbudt å:

- a) utøve vold mot dyr,
- b) hensette dyr i hjelpeløs tilstand,
- c) ha seksuell omgang med eller foreta seksuelle handlinger med dyr, og
- d) bruke levende dyr som fôr eller agn.

I den tidigare norska djurskyddslagen fanns det inte någon sådan uttrycklig bestämmelse och det hade då visat sig vara svårt att straffa någon för sådana gärningar. Detta berodde bl.a. på att för att bli straffad måste det kunna visas att djuret lidit.

Det förbud som infördes i den nya norska djurskyddslagen grundade sig delvis på uppfattningen att sexuellt umgänge endast bör förekomma mellan parter som har en önskan om det, accepterar det och har möjlighet till insikt i vad som sker. Detta är något som djur saknar. Det grundade sig också på bedömningen att sexuell aktivitet utanför brunstperioder står i strid med djurs naturliga beteende och kan innebära skador på djuren samt att det står i strid med den nya lagens syfte att främja respekten för djur. Ett tungt vägande argument för ett förbud har också varit att ett förbud har ett mycket starkt stöd i den allmänna folkviljan.

Förbudet har bedömts höra hemma i djurskyddslagstiftningen och inte i strafflagen eftersom det är hänsynen till djuren som är avgörande.

Djurskyddslagstiftning utanför Norden

Om man ser på djurskyddslagstiftningarna utanför Norden har det sedan 2004 i Frankrike varit förbjudet att sexuellt ”vanvårda” djur. Enligt Code Penal (artikel 521–1) är det förbjudet, oavsett om det sker offentligt eller inte, att utsätta ett sällskapsdjur, ett djur som är tamt eller hålls i fångenskap för allvarlig vanvård, inklusive sexuell vanvård eller att utföra en grym handling mot ett sådant djur.

I Tyskland, Belgien och Nederländerna så finns det inte något särskilt förbud mot sexuell användning av djur men det kan medföra straff om det innebär att djuret skadas eller dödas.

I Storbritannien trädde en ny sexualbrottslag (Sexual Offences Act) i kraft i maj 2004. Enligt sektion 69 i Sexual Offences Act är det straffbart för en person att med sin penis utföra anal eller vaginal penetration av ett djur. Det är även straffbart att orsaka eller tillåta en vagina eller anus att bli penetrerad av en penis tillhörande ett levande djur.

- 69 Intercourse with an animal (1) A person commits an offence if—
- (a) he intentionally performs an act of penetration with his penis,
 - (b) what is penetrated is the vagina or anus of a living animal, and
 - (c) he knows that, or is reckless as to whether, that is what is penetrated.
- (2) A person (A) commits an offence if—
- (a) A intentionally causes, or allows, A's vagina or anus to be penetrated,
 - (b) the penetration is by the penis of a living animal, and
 - (c) A knows that, or is reckless as to whether, that is what A is being penetrated by.
- (3) A person guilty of an offence under this section is liable—
- (a) on summary conviction, to imprisonment for a term not exceeding 6 months or a fine not exceeding the statutory maximum or both;
 - (b) on conviction on indictment, to imprisonment for a term not exceeding 2 years.

Den kommitté som var ansvarig för revisionen av strafflagstiftningen ansåg att sådana handlingar ska fortsätta att vara kriminaliserade samt att sådana handlingar ska straffas som sexualbrott. Denna slutsats motiverades med att inte endast mänsklig värdighet utan också djurens värdighet kränks vid sådana gärningar samt att djur inte fritt kan samtycka till handlingarna. Kommittén resonerade även kring att zoofili inte endast är ett uttryck för ensamhet och närhet utan primärt ett sexualbrott som visar på ett stort beteende. De nära sambanden mellan bl.a. övergrepp mot djur och barn berördes (Djurskyddsmyndigheten 2007).

I Österrike finns det inte något förbud mot sexuell användning av djur men det är enligt 5 § Tierschutzgesetz förbjudet att tillfoga ett djur orättfärdig smärta, lidande, skada eller stor oro/rädsla. Enligt 6 § Tierschutzgesetz är det också förbjudet att utan "förnuftig grund" döda ett djur.

I USA är det varje delstat som avgör om sexuella handlingar mot djur ska regleras. I 27 stater är sexuella handlingar mellan djur

och människor förbjudna (Bolliger & Goetchel 2005, Beirne 1997). I dessa stater behandlas sådana gärningar som brott eller som en förseelse. Det finns dock federala lagar som förbjuder zoofili i vissa sammanhang; när minderåriga (under 18 år) är inblandade samt djurpornografi, (United States Codes, kapitel 71).

I Kanada finns en generell bestämmelse om användning av djur för sexuella ändamål i Criminal Code of Canada. Enligt artikel 160 kan en person som använder djur sexuellt eller tvingar någon annan att göra det straffas med fängelse i upp till 10 år (Bolliger & Goetchel 2005).

12.4.2 Användning av djur för sexuella ändamål har varit förbjudet i Sverige

Historiskt sett har sexuell användning av djur varit förbjudet i Sverige och straffats mycket strängt. På 1200-talet var straffet att böta 3 x 9 mark och vallfärda till Rom för att söka syndaförlåtelse hos påven (Yngre Västgötalagens balk om urbotamål, 1290).

Under 1700-talet meddelades straffbestämmelser angående tidelag i 10 kap. missgärningabalken i 1734 års lag. Enligt 10 kap. 1 § var straffet för fullbordad gärning halshuggning samt brännande av den döda kroppen ”i båle” och även djuret skulle dödas och brännas. Dödsstraffet avskaffades för tidelag med 1864 års strafflag och ändrades till straffarbete och år 1944 avkriminaliserades tidelagsbrottet helt. Avkriminaliseringen var en följd av bl.a. en riksdagsmotion och en statlig utredning (SOU 1935:68, *Promemoria angående ändringar i strafflagen beträffande straffsätserna för särskilda brott m.m.*). I riksdagsmotionen anfördes bl.a. följande.

Några förnuftiga synpunkter kunde icke motivera bibehållandet av straff för tidelag som sådant. Den som begått tidelag kunde ha varit i strafflagens mening otillräknelig. Då kunde ju straffbarhet inte komma i fråga. Eller också kunde han möjligen utan att ha varit på detta sätt otillräknelig ha varit behäftad med sexuell böjelse för ett sådant brott. Även nu hade straffbarheten ingen funktion att fylla. Till sist kunde han, även sexuellt, ha varit beskaffad på vanligt sätt. Handlingen hade då begåtts antingen av blyghet gentemot kvinnor eller på grund av annat hinder för könsumgänge med kvinnor, i förening med personens högre värdering av tidelagshandling än masturbation. Straffbarheten skulle sålunda motiveras därav, att delinkventen handlade i enlighet med en smak som skilde sig från den allmänna värderingens. Att det funnes något s o c i a l t intresse att med straffbud motverka en sådan smakriktning vore en ren fiktion.

Den statliga utredningen föreslog att brottet *otukt med djur* i 18 kap. 10 § i den dåvarande strafflagen skulle tas bort men att gärningen fortfarande borde kunna straffas enligt bestämmelser i 18 kap. 13 § strafflagen om bl.a. *sårande av tukt och sedlighet och allmän förargelse*. Som skäl för att straffbarheten skulle tas bort angavs att tidelag endast var att anse som en typ av onani och därför inte något brott.

Medicinalstyrelsen yttrade sig också i frågan 1935 och framhöll att tidelag enligt rådande rättsuppfattning inte längre borde straffas. Styrelsen lade till att de straffmyndiga personer som åtalas för tidelag enligt erfarenhet praktiskt taget alltid var så psykiskt abnorma att de förklarades straffria och fick omhändertas på annat sätt. Genom lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1944 avskaffades bestämmelsen om straff för otukt med djur (prop. 1944:13). Bedömningen vid avskaffandet var alltså att straffet inte fyllde någon egentlig funktion eftersom gärningsmännen ansågs mer eller mindre defekta. Om gärningen upptäcktes ansågs även att den uppmärksamhet som ett straffrättsligt förfarande medförde kunde göra mer skada än nytta. Vidare bedömdes att bestämmelserna om förargelseväckande beteende och djurplågeri skulle vara tillräckliga som straffrättslig reaktion.

Det framgår inte av förarbetena till avskaffandet om djurskyddsintresset har vägt in och beaktats på något sätt annat än att det kunde vara djurplågeri i de allra grävsta fallen.

12.4.3 Användning av djur för sexuella ändamål är inte förbjudet i Sverige i dag om det inte medför lidande för djuren

I Sverige finns det i dag inte något generellt förbud mot sexuell användning av djur. Den sexuella handlingen är inte förbjuden i sig utan blir endast förbjuden om den medför lidande för djuret. Enligt nuvarande lagstiftning kan användning av djur för sexuella ändamål straffas som djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken. En förutsättning för straffrättslig påföljd är att det går att styrka att gärningen har inneburit fysiskt eller psykiskt lidande för djuret. I det fall som lidande inte kan påvisas kan en gärningsman således inte fällas till straffrättsligt ansvar för djurplågeri.

I Djurskyddsmyndighetens rapport 2005 anförs att det är svårt att döma för djurplågeri när djur används för sexuella ändamål

eftersom det i många fall är svårt att påvisa lidande i brottsbalkens mening. Det är också svårare att bevisa ett psykiskt lidande än ett fysiskt sådant. Bevissvårigheter kan också uppkomma eftersom djurplågeribestämmelsen kräver en viss effekt som följd av handlingen. Djurskyddsmyndigheten bedömde därför att bestämmelserna i nuvarande lagstiftning är otillräckliga om avsikten är att skydda djur från att användas av människor i sexuella sammanhang.

Ur juridisk synvinkel kan invändas att de nuvarande reglerna är tillräckliga. Detta resonemang bygger bl.a. på att det ur ett straffbarhetsperspektiv inte är invändningsfritt att på nytt kriminalisera detta område, bl.a. av den anledningen att skada eller lidande inte kan beläggas.

Enligt Djurskyddsmyndighetens bedömning täcker den befintliga lagstiftningen, åtminstone teoretiskt, samtliga fall när djur i samband med användning för sexuella ändamål utsätts för psykiskt eller fysiskt lidande. När det gäller de mest allvarliga formerna behöver några ändringar i lagstiftningen inte vidtas. Däremot var Djurskyddsmyndighetens uppfattning att rättstillämpningen inte fungerade tillfredsställande (Djurskyddsmyndigheten 2007).

I sin rapport har Djurskyddsmyndigheten konstaterat att av 115 polisanmälda ärenden under åren 2000–2005 har inte åtal väckts i något fall. I 2 ärenden pågick förundersökning, medan förundersökning inte har inletts eller lagts ner i 113 ärenden. Dock hade Djurskyddsmyndigheten kännedom om tre fall där gärningsmannen blivit dömd för handlingen. En dom är från 1998 där gärningsmannen dömdes för grov skadegörelse. En annan dom är från 1996 där det dömdes för djurplågeri. Slutligen finns en dom från 1985 där gärningsmannen blev dömd för djurplågeri, grov skadegörelse och skadegörelse (Djurskyddsmyndigheten 2005).

12.4.4 Skydd för människors sexuella läggning

Diskrimineringslagen (2008:567) trädde i kraft den 1 januari 2009. Enligt 1 § har lagen till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Med begreppet sexuell läggning i diskrimineringslagens mening menas enligt 5 § 2 homosexuell, bisexuell eller heterosexuell läggning.

Det finns inte något skydd för sådana sexuella minoriteter som zoofiler enligt den Europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Skyddet för sexuell läggning enligt artikel 21 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, vilken i och med Lissabonfördraget blev en del av EU:s primärrätt, är även det avgränsat till personer med homo-, bi- och heterosexuell läggning. Det är således endast homo-, bi- och heterosexuell läggning som skyddas i internationell rätt och genom den svenska diskrimineringslagens förbud mot negativ särbehandling av personer med hänsyn till deras sexuella läggning.

12.5 Utredarens överväganden och förslag

Argument för ett förbud mot sexuell användning av djur

Utredaren kan konstatera att många forskare och andra personer starkt ifrågasätter att djur ska få användas för sexuella ändamål. En sexuell handling behöver enligt dessa forskare inte vara fysiskt skadlig för djuret för att den ska innebära en kränkning mot djuret utan det räcker att den genomförs med tvång. Djur kan inte alltid visa sin motvilja mot intim kontakt med människor och de är också tränade att underkasta sig människans vilja. Många anser att sexuell användning av djur därför bör betraktas som ett övergrepp och att det finns likheter mellan sexuell användning av djur och sexuella övergrepp på barn. Varken barn eller djur kan ge ett ”informerat samtycke” och de är också beroende av att andra ingriper och hjälper dem.

Forskare har också påpekat att det lidande som man utsätter djur för i andra sammanhang ofta kan rättfärdigas med samhällsnytta men att detta inte kan anses finnas för denna typ av handlingar (Revholt 2006).

Utredaren kan konstatera att användning av djur för sexuellt ändamål har tidigare varit förbjudet såväl i Sverige som i många andra Europeiska länder och sedan avkriminaliserats under 1900-talet. Därefter har förbudet återinförts i vissa länder för att skydda djuren. Utredaren anser att all modern djurskyddslagstiftning bygger på tanken att djur är kännande varelser och därför ska skyddas och respekteras för sin egen skull och inte bara för det värde som de har för människan. Som utredaren ser det så är risken

stor för att djur får fysiska och eventuellt även psykiska skador vid denna typ av användning. Djurskyddslagstiftningen syftar till att förebygga att djur lider, dvs. lagstiftningen bör även förbjuda sådant där det finns stor risk för lidande.

Invändningar mot förbud ur ett förbuds- och straffteoretiskt perspektiv

Från ett renodlat djurskyddsperspektiv finns det starka skäl för ett förbud mot sexuell användning av djur. Ett förbud är dock förenat med vissa problem när frågan betraktas i ett vidare samhällsperspektiv i de fall som lidande inte kan bevisas, särskilt om brott mot förbudet kriminaliseras. I de fall där djurlidande inte kan styrkas saknas belägg för att handlandet alltid kan ses som skadligt för djur. Det går inte att vetenskapligt belägga att varje typ av sexuell handling mellan människa och djur verkligen innebär ett psykiskt eller fysiskt lidande för djuret. Detta gäller särskilt i de fall där det inte förekommer någon penetration eller några inslag av våld eller fysiskt tvång.

En kriminalisering leder även till andra frågor som t.ex. vilken integritet djur kan anses ha rent generellt och om djur kan anses ha sexuell integritet. Om så är fallet bör även andra handlingar ifrågasättas som t.ex. handlingar som vidtas i avelssyfte och som rent objektivt i så fall måste framstå som lika integritetskränkande. Dessa handlingar anses dock ha en samhällsnytta och sker under kontrollerade former för att minimera ett eventuellt lidande för djuret. Huruvida det finns någon form av samhällsnytta att använda djur för sexuella syften ifrågasätts av många.

Lagstiftning mot användning av djur för sexuella ändamål kan motiveras från djurskyddssynpunkt. De enda invändningar som kan riktas mot en kriminalisering är att det kan uppfattas som om det innebär ett förbud av moralisk karaktär. Det kan framstå som att dessa typer av handlingar förbjuds av skälet att de är allmänt förkastliga och icke önskvärda utifrån ett mänskligt perspektiv.

Utredarens slutsats: Sexuell användning av djur bör förbjudas

Utredarens uppdrag är att se över vilka åtgärder inom ramen för djurskyddslagstiftningen som kan vara lämpliga för att förtydliga och stärka skyddet för djur som används för sexuella ändamål. De

nuvarande reglerna i brottsbalken är alltså inte föremål för utredarens översyn.

Utredaren har analyserat om det finns ett behov av ett uttryckligt förbud mot sexuell användning av djur och vilka konsekvenser som ett sådant förbud skulle få. I detta arbete har utredaren konstaterat att svensk diskrimineringslagstiftning inte innehåller några bestämmelser om skydd för personer med läggning för zoofili. Något sådant skydd kan inte heller åberopas med stöd i den internationella rätten såsom FN-stadgan, Europakonventionen eller EU:s stadga för grundläggande rättigheter. Ur ett diskrimineringsperspektiv bedömer utredaren därför att det inte finns några rättsliga hinder för att förbjuda sexuell användning av djur i Sverige.

Utifrån de rapporter och forskningsunderlag som utredaren tagit del av kan konstateras att användningen av djur för sexuella ändamål inte är försumbar. Användningen medför också en risk för såväl fysiskt som psykiskt lidande för djuren. Djurskyddslagstiftningen är förebyggande och ska alltså förhindra att djur lider. Även om det saknas tydliga vetenskapliga belägg för att *alla* enskilda sexuella handlingar leder till att djur lider fysiskt och psykiskt så anser utredaren att risken för att djur lider av sådana handlingar är så stor att de står i strid med lagens förebyggande syfte.

Att människor använder djur sexuellt kan också anses vara oförenligt med djurs naturliga beteende. De flesta djur har korta löp- eller brunstperioder där de är mottagliga för sexuella inviter av samma djurslag och under övrig tid är många djur mycket avvisande till sexuell aktivitet och denna kan då också vara smärtsam. I vissa rapporter som beskriver hur människor använder djur för sexuella ändamål används djuren som en form av ersättning för en annan människa och då flera gånger i veckan oavsett djurets brunstperiod. Detta anser utredaren inte vara naturligt för djuren.

Utredaren anser därför heller inte att användning av djur för sexuella ändamål är etiskt acceptabel eller förenlig med djurskyddslagstiftningen. Användningen strider också mot den hänsyn om djurens välfärd och respekt mot djuren som utredaren anser är viktig i all djurhantering.

Som utredaren ser det skulle det också vara det inkonsekvent att inte ha ett uttryckligt förbud mot en företeelse som medför en så stor risk för djurlidande. Den svenska djurskyddslagstiftningen innehåller en mängd olika bestämmelser som inbegriper krav på alltifrån berikning av djurens miljö till behov av social kontakt, fysisk aktivitet och utevistelse. Att samtidigt tillåta att djur används

sexuellt skulle vara ologiskt och stå i stark kontrast till övrig djurskyddslagstiftning.

Utredaren anser också att ett förbud skulle kunna förtydliga och stärka skyddet för djur genom att utgöra en signal om att detta inte är ett acceptabelt sätt att behandla djur på. Om detta är tillräckligt avskräckande för att sådana handlingar ska upphöra kan utredaren inte bedöma men bedömer ändå att ett tydligt förbud skulle stärka djurens situation i dessa fall.

Utifrån vad som framförs i propositionen 1994/95:23 *Ett effektivare brottmålsförfarande* kan det ifrågasättas om en kriminalisering och straff är en ändamålsenlig lösning. Utredaren har därför övervägt om det finns andra medel än lagstiftning för att undvika att djur används av människor för sexuella ändamål. Insatser som upplysning, information och effektiv kontroll är medel som ofta diskuteras när det gäller djurskyddsfrågor av generell natur. Utredarens bedömning är dock att dessa insatser inte skulle ha en tillräcklig påverkan på denna djurhantering eftersom den har en mer speciell karaktär. Utredaren anser också därför att det inte finns några möjligheter att vidta mindre ingripande åtgärder än lagstiftning om man vill stärka skyddet för dessa djur.

Utredaren hoppas också på att ett tydligt förbud skulle kunna underlätta för polisens och domstolarnas arbete med dessa fall och göra det möjligt att ingripa i ett tidigare skede. Utifrån den statistik som redovisades i Djurskyddsmyndighetens rapport 2007 leder få fall till åtal och anmärkningsvärt många förundersökningar läggs ner. I och med att det inte finns något förbud mot sexuell användning av djur i dag är den sexuella handlingen enbart straffbar om den medför lidande för djuret och uppfyller rekvisiten för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken. Enligt t.ex. Rikspolisstyrelsen är det svårt att använda bestämmelserna om djurplågeri om inte djuret uppvisar fysisk skada.

Antalet gärningsmän som fällt till straffrättsligt ansvar för djurplågeri enligt befintlig lagstiftning är också mycket få. Utredaren anser därför att man med fog kan ifrågasätta om bestämmelsen om djurplågeri i 16 kap. 13 § brottsbalken i dag används i tillräcklig omfattning. Även om detta ligger utanför utredarens område anser utredaren att man bör se vidare på frågan om befintligt regelverk kan utnyttjas mer effektivt än vad som görs i dag.

Samtliga riksdagspartier har i den politiska debatten i Sverige under senare tid enhälligt framfört ett önskemål om ett förbud mot sexuell användning av djur. I Miljö- och jordbruksutskottets betän-

kande 2010/11:MJU20 föreslogs att regeringen bör införa ett förbud mot sexuell användning av djur. Riksdagen biföll utskottets förslag.

Värderingen att sexuell användning av djur är ett oacceptabelt beteende hos människor är också något som utredaren har fått påpekat från många instanser. Många uppfattar handlingarna som mycket stötande och tycker att samhället genom ett förbud tydligt ska markera att detta inte är ett acceptabelt beteende. Utredaren har som uttalad ambition att värna om respekten för djur och att eftersträva en hög förebyggande djurskyddsnivå. På längre sikt bedömer utredaren att ett förbud skulle kunna öka respekten för djur och deras välfärd. En önskan om en ökad respekt för djur är ett av de skäl som anges i det motsvarande förbud som infördes i Norge 2010. Utredarens slutsats är därför att det för att förtydliga och förstärka skyddet för djuren bör införas ett förbud i djurskyddslagen enligt följande:

Det är förbjudet att ha sexuell umgänge eller utföra andra sexuella handlingar med djur. Med sexuell handling avses inte handlingar som utförs av veterinärmedicinska skäl eller i samband med avel.

Detta betyder att sexuella handlingar som människor företar med djur i syfte att få sexuell njutning eller utlevelse föreslås vara totalt förbjudna. Dessa gärningar omfattar penetration av djurets vagina eller anus med människans könsorgan, annan kroppsdel eller föremål. Det omfattar även ett djurs penetration av människans vagina eller anus med sitt könsorgan. Vidare omfattar det alla former av oral stimuli av djurets könsorgan och att djur oralt stimulerar människans könsorgan. Detta inkluderar även att med hjälp av händer, andra kroppsdelar eller föremål stimulera djurets könsorgan eller låta djuret stimulera människans könsorgan.

Handlingar som utförs av veterinärmedicinska eller hygieniska skäl samt i samband med avel (t.ex. förebyggande medicinska åtgärder, kastrering, sterilisering, sädesuppsamling eller inseminering) omfattas inte av förbudet. Utredaren bedömer att det för dessa handlingar finns ett samhällsintresse som kan rättfärdiga dessa. Vidare utförs sådana åtgärder och ingrepp av personer med särskild kompetens, vilket innebär mindre risk för skador på och lidande för djuren.

Förbudsbestämmelsen bör rikta sig till alla och till skillnad från de flesta andra bestämmelser i djurskyddslagen inte enbart till ägaren och den som på annan grund innehar eller förfogar över djuret (jfr prop. 1987/88:93 s. 55). Den nya förbudsbestämmelsen är

alltså tänkt att få samma generella tillämpningsområde som djurplågeribestämmelsen i brottsbalken.

12.6 Referenslista

- Ascione, F.R. 1993. Children who are cruel to animals. *Anthrozoös*. 6. 226–247.
- Beirne, P. 1997. Rethinking bestiality: towards a concept of interspecies sexual assault. I: *Theoretical Criminology*, 1:3 317–340.
- Bolliger, G and Goetschel, A.F. 2005. *Sexuality with Animals (Zoophilia) – an Unrecognized Problem in Animal Welfare Legislation Report* by Foundation for the Animal in the Law. Zurich.
- De Giorgio F., Polacco M., Rossi R., Lodise M., Rainio J. 2009. Fatal blunt injuries possibly resulting from sexual abuse of a calf: a case report *Medicine Science and the law* 49:4 307–310.
- Djurskyddsmyndigheten 2005. Regeringsuppdrag att utreda frågor om sexuellt utnyttjande av djur (Jo2004/1377, 1378).
- Djurskyddsmyndigheten 2007. Regeringsuppdrag att utreda frågor om sexuellt utnyttjande av djur (Jo2004/1377, 1378).
- Earls, C.M. & Lalumière, M.L. 2009. A Case Study of Preferential Bestiality. *Archives of Sexual Behavior*. 38 605–609.
- Hvozdič, A., Bugarsky, A., Kottferova, J., Vargova, M., Ondrasovicova, O., Ondrasovic, M., Sasakova, N. 2006. Ethological, psychological and legal aspects of animal sexual abuse. *The veterinary Journal* 172 374–376.
- Kinsey, A. C, Pomeroy, W B., Martin, C. E. 1948. *Sexual behavior in the human male*. Philadelphia: W. B. Saunders Co.
- Kinsey, A. C, Pomeroy, W B., Martin, C. E. & Gebhard, P. H. 1953. *Sexual behavior in the human female*. Philadelphia: W. B. Saunders Co.
- Kirov, G.K. Losanoff, J.E. Kjossev, K.T. 2002. Case report: Zoophilia: a rare cause of traumatic injury to the rectum Injury: *International Journal of the Care of the Injured* 33. 367–368.
- Miletski, H. 2006. Introduction to Bestiality and Zoophilia. *Contemporary Sexuality* 40:12 8–13.
- Munro H. M. & Thrusfield 2001. ‘Battered pets’: sexual abuse *Journal of Small Animal Practice* 42. 333–337.

- Munro H. M. 2006. Animal sexual abuse: A veterinary taboo? *The Veterinary Journal*. 172 195–197.
- Revholt, H. M. 2006. Ofre som ikke sier `nei´ – Seksuelt misbruk av dyr i Norge, Masterstudiet i kriminologi, Institutt for kriminologi og retts sosiologi, juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.
- Williams, C.J. & Weinberg, M.S. 2003. Zoophilia in Men: A Study of Sexual Interest in Animals *Archives of Sexual Behavior*, 32: 6, 523–535.

13 Straffbestämmelser

Utredaren föreslår att sådana gärningar som är straffbara med böter eller fängelse i högst två år i nuvarande lag bibehåller samma straffskala i den nya lagen. Vissa av bestämmelserna i den nuvarande djurskyddsförordningen, som har samma straffskala, över förs till den nya lagen och innebär inte någon förändring i sak. Därutöver föreslås bl.a. att även brott mot förbudet mot sexuellt användande av djur straffsanktioneras med böter eller fängelse i två år, vilket innebär nykriminalisering. Vissa brott i den nya lagen får böter i straffskalan som i vissa fall innebär nykriminalisering.

Utredaren föreslår att ett grovt brott mot djurskyddslagen införs där straffskalan är fängelse i högst fyra år. Gärningar som bör bedömas som grova är uppsåtliga brott som medfört eller som kunnat medföra omfattande djurlidande till följd av att någon allvarligt har åsidosatt sina skyldigheter som djurhållare. Exempel på vad som bör utgöra grova brott är brott som medfört eller har kunnat medföra omfattande djurlidande eller betydande ekonomisk vinning. Brott som har utförts organiserat, systematiskt eller med förslagenhet eller annars avsett en förpliktelse som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt bör även kunna bedömas som grova.

Till följd av att ett grovt brott mot djurskyddslagen införs förordar utredaren att en allmän översyn även görs av brottsbalkens bestämmelse om djurplågeri.

Straffskalan för brott mot föreskrifter meddelade med stöd av vissa bestämmelser i lagen sätts till böter. Dessutom görs en uppdelning i olika straffskalor som bör tillämpas i fråga om EU-bestämmelser.

Utredaren föreslår att det införs en definition av ringa brott i lagen. Bedömningen av vad som är ringa brott ska göras utifrån

intresset eller skyddssyftet med bestämmelsen oavsett om gärningen har betytt någon effekt.

Brott mot djurskyddslagen ska även i fortsättningen hanteras av polis och åklagare samt prövas i domstol och bestraffas med böter eller fängelse. De nuvarande straffrättsliga påföljderna och företagsbot bedöms vara mer ändamålsenliga än administrativa påföljder som t.ex. sanktionsavgifter.

Kontrollmyndigheten får en skyldighet att anmäla överträdelser av djurskyddsbestämmelserna om det är befogat från djurskyddssynpunkt.

Utredaren förordar att insatser görs för att effektivisera hanteringen av ärenden om brott mot djurskyddslagen hos berörda myndigheter genom exempelvis specialisering, utbildning och utökad samarbete mellan myndigheterna.

13.1 Utredarens direktiv

Enligt kommittédirektivet ska utredaren göra en översyn av djurskyddslagens bestämmelser om straff och påföljd. I direktiven nämns att Högsta domstolen i avgörandet NJA 2005 s. 33 har uttalat att regeringsformen (RF) inte tillåter att blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan fylls ut med föreskrifter från förvaltningsmyndigheter och kommuner på ett sådant sätt att den gärning som straffbeläggs anges helt eller i väsentliga delar i dessa föreskrifter. Utredarens uppdrag är mot denna bakgrund att se över straffbestämmelserna i djurskyddslagen i syfte att identifiera och utmönstra otillåtna blankettstraffstadganden. Vidare finns ett generellt behov av att utredaren ska se över bestämmelserna i djurskyddslagen om straff och påföljd och det ska särskilt beaktas att straffbestämmelserna ska vara ändamålsenliga och effektiva.

Utredarens uppdrag är avgränsat till en översyn av djurskyddslagens straffbestämmelser och omfattar alltså inte någon översyn av innehåll och utformning av djurplågeribestämmelsen i 16 kap. 13 § brottsbalken. Bestämmelsen om djurplågeri behandlas i den följande framställningen, utöver en allmän beskrivning av djurplågeribrottet, därför endast i den mån det har betydelse för förhållandet mellan djurplågeribrott och brott mot djurskyddslagen. I de sammanhang där både djurplågeri och brott mot djurskyddslagen avses, används den gemensamma benämningen *djurskyddsbrott*.

13.2 Straff vid djurskyddsbrott

13.2.1 Brott, allmän straffrätt och specialstraffrätt

Ett brott är en handling eller en underlåtenhet att handla som kan leda till straff eller annan påföljd. Enligt 1 kap. 3 § brottsbalken förstås med påföljd för brott straffen böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Enligt 1 kap. 5 § brottsbalken är fängelse att anse som ett svårare straff än böter.

För att en gärning ska vara brottslig krävs antingen uppsåt, dvs. handling som görs med avsikt, eller oaktsamhet hos gärningsmannen.

Det svenska straffsystemet grundas bl.a. på de så kallade proportionalitets- och ekvivalensprinciperna. Dessa kan i korthet beskrivas på så sätt att ett straff ska stå i proportion till brottets allvar, så att svårare brott bestraffas strängare än mindre allvarliga brott och att lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt.

Den svenska straffrätten indelas i *allmän straffrätt* och *specialstraffrätt*. Till den allmänna straffrätten räknas de regler som finns i brottsbalken, som t.ex. bestämmelsen om djurplågeri. De straffbestämmelser som inte finns i brottsbalken hör till specialstraffrätten, däribland djurskyddslagens straffbestämmelser. Det finns inte några speciella rättspolitiska eller ideologiska skäl bakom uppdelningen, utan straffbestämmelsernas placering är ett resultat av svensk lagstiftningstradition. I brottsbalken skyddas vissa intressen genom bestämmelserna, exempelvis liv och hälsa, frihet och frid eller allmän ordning. I grova drag kan man säga att det i brottsbalken huvudsakligen har lagstiftats om de traditionella brotten. Utanför brottsbalken regleras den typ av brottslighet som ibland inom kriminologin brukar kallas för den moderna brottsligheten. Vidare finns vissa sanktioner, som bl.a. särskilda avgifter som inte betraktas som straffrättsliga bestämmelser. Dessa räknas i stället till förvaltningsrätten, dvs. det rättsområde som omfattar myndigheternas skötsel och förvaltning samt handläggning av mål och ärenden mellan myndigheter och enskilda. Dit hör exempelvis djurskyddslagens bestämmelser om vite, omhändertagande och djurförbud (Zila, 2009).

Beskrivningen av ett brott i en straffrättslig bestämmelse sönderfaller i olika delar – rekvisit – som samtliga ska föreligga för att ett brott ska ha begåtts. Rekvisiten är dels subjektiva, dels

objektiva. De objektiva rekvisiten beskriver själva handlandet som utgör den brottsliga gärningen och, beroende på brottstyp, även den effekt detta ska ha haft. För att ett brott ska föreligga krävs även att de subjektiva rekvisiten är uppfyllda. Detta innebär att gärningsmannen, beroende på brottstyp, har haft uppsåt att utföra gärningen eller att han eller hon har utfört den av oaktsamhet i någon grad.

I de fall som två eller flera straffbestämmelser kan tillämpas på en och samma gärning talar man inom straffrätten om brottskonkurrens. I sådana fall måste det avgöras till vilken eller vilka brottstyper som gärningen ska hänföras. Vanligtvis brukar gärningen ofta hänföras till den allvarligaste brottstyp som kan komma i fråga med hänsyn till straffskalan. Så är fallet i djurskyddslagens straffbestämmelser, där det sägs att till ansvar enligt 36 och 36 a §§ döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken. Djurskyddslagens straffbestämmelser tillämpas alltså endast om brottsbalksbestämmelsen inte är tillämplig (Zila, 2009).

13.2.2 Straffbestämmelser i 36 och 36 a § djurskyddslagen

I djurskyddslagen finns följande straffbestämmelser i 36 och 36 a §§.

36 § till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot 3, 5, 6, 8–11, 13, 14, 16–19 a eller 21 §,
2. bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av denna lag, eller
3. underlåter att följa ett sådant föreläggande eller bryter mot ett sådant förbud som avses i 29 §.

Om brottet har begåtts med uppsåt och avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, döms till fängelse i högst två år.

Om gärningen är att anse som ringa ska inte dömas till ansvar.

Till ansvar enligt denna paragraf, döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken.

Endast de bestämmelser som räknas upp i 36 § punkten 1 djurskyddslagen är straffsanktionerade. Övriga bestämmelser i djurskyddslagen anses vara för allmänt hållna för att vara straffbara. För att djurskyddslagens straffbestämmelser ska bli tillämpliga krävs dock inte att djur utsatts för lidande. Vidare gäller att om en gärning är att anse som ringa, dvs. mindre allvarlig, ska

gärningsmannen inte åtalas och dömas. Det är också endast fysiska personer som kan straffas enligt djurskyddslagens straffbestämmelser.

36 a § Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte, om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

Om brottet har begåtts med uppsåt och avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, döms till fängelse i högst två år.

Om gärningen är att anse som ringa ska inte dömas till ansvar. Till ansvar enligt denna paragraf döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken.

I straffbestämmelsen i 36 a § djurskyddslagen hänvisas till EU-förordningar på ett visst område men i djurskyddslagen preciseras inte närmare vilka förordningar som avses eller vilka bestämmelser i respektive förordning som aktualiseras. En enskild som vill veta vad som är straffbelagt måste därför börja med att identifiera de relevanta EU-förordningarna. Därefter återstår att identifiera de enskilda bestämmelser i respektive förordning som fyller ut straffbestämmelsen.

De EU-förordningar som kompletterar djurskyddslagen och som avses i 36 a § anges i tillkännagivanden från regeringen. Det nu aktuella är tillkännagivande (2007:118) om de EG-bestämmelser som kompletteras av djurskyddslagen (1988:534). I tillkännagivandet anges de grundförordningar som kompletteras av djurskyddslagen i de delar som de innehåller bestämmelser om djurskydd eller djurskyddskontroll. Dessa är följande.

1. *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurbälsa och djurskydd*, (kontrollförordningen) och

2. *Rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97* (transportförordningen)

Vidare anges grundförordningar som kompletteras av djurskyddslagen i vissa delar.

3. (EUT L 139, 30.4.2004, s. 55, Celex 32004R0853) *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung*

4. *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel.*

De artiklar eller avsnitt i dessa grundförordningar som avses anges närmare i tillkännagivandet.

Den 1 januari 2013 kommer dessutom rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning (slaktförordningen) att börja tillämpas.

I 37 § djurskyddslagen finns vissa bestämmelser som bl.a. syftar till att undvika att den enskilde ska påföras sanktioner två gånger för samma sak.

37 § Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, döms inte till ansvar enligt 36 eller 36 a § för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Den som har ålagts att betala en särskild avgift enligt 3 § fjärde stycket för att han inte låtit förpröva stall eller andra förvaringsutrymmen för djur döms inte till ansvar enligt 36 §.

13.2.3 Ds 2011:12, Genomförande av EU:s direktiv om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål

Promemorian Ds 2011:12, *Genomförande av EU:s direktiv om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål* innehåller förslag som syftar till att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/63/EU; det s.k. försöksdjursdirektivet (se avsnittet *Utredarens övriga överväganden*).

I promemorian lämnas förslag på en ny 22 a § i djurskyddslagen som reglerar krav på utbildning, kompetens och metoder vid infångande av vilt levande djur avsedda att användas för djurförsök. Vid en jämförelse med likartade bestämmelser i 27 och 40 §§ jaktlagen (1987:259) bedöms att de straffbelagda förfarandena i den föreslagna bestämmelsen i 22 a § bör sättas till böter. I avvaktan på den nu aktuella allmänna översynen av straffbestämmelserna

föreslås i promemorian att det införs en straffbestämmelse i en ny 36 b § djurskyddslagen.

13.2.4 Förarbeten till djurskyddslagen

När 1988 års djurskyddslag infördes skärptes straffbestämmelserna i förhållande till bestämmelserna som fanns i 1944 års djurskyddslag genom att fängelsestraff infördes. Detta gällde både brott mot lagen och brott mot föreskrifterna som meddelats med stöd av lagen. Dessutom skedde en utökning av det straffsanktionerade området genom att även oaktsamhet medförde straffansvar.

Motivet till förändringen anförs i förarbetena (prop. 1987/88:93 s. 71 f.).

Paragrafen innehåller lagens straffbestämmelser. I förhållande till bestämmelserna i 21 § i 1944 års lag har straffet för brott mot lagen eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter skärpts genom att fängelse ska kunna ådömas. Dessutom har en viss utvidgning skett av det straffsanktionerade området, främst genom att även oaktsamhet medför straffansvar. De gärningar som kommer att omfattas av bestämmelsen kommer att vara av mycket varierande art. Såväl behovet av att kunna inskrida med straff som de enskilda gärningarnas inbördes straffvärde måste med nödvändighet bli ytterst växlande. Mot bakgrund härav stadgas i andra stycket att i ringa fall inte ska dömas till ansvar.

Det behöver inte visas att ett djur har utsatts för lidande för att straffbestämmelserna i lagen skall vara tillämpliga. Bestämmelserna skiljer sig i det hänseendet från brottsbalkens bestämmelse om djurplågeri. Många gånger är det svårt att bevisa att ett förfarande inneburit lidande för djuret. Enligt paragrafen behöver inte heller för straffbarhet styrkas att förfarandet varit annat än oaktsamt. Enligt straffbestämmelsen för djurplågeri krävs grov oaktsamhet eller uppsåt.

År 2003 skärptes djurskyddslagens straffbestämmelser på nytt. I förarbetena (prop. 2001/02:93 s. 22 f.) anfördes bl.a. följande.

Maximistraftet för brott mot lagen är fängelse ett år. De gärningar som sanktioneras av bestämmelsen är av mycket varierande art och svårighetsgrad. Självfallet måste en rad gärningar bedömas som mindre allvarliga och endast leda till bötespåföljd. Generellt kan dock sägas att många brott mot djurskyddsbestämmelserna anses, inte minst av allmänheten, ha ett högt straffvärde. Så är t.ex. fallet vid brott mot de för EU gemensamma bestämmelserna om transport av djur. Detta illustreras av den upprördhet hos såväl allmänhet som djurskydds-

organisationer som på olika sätt kommit till uttryck sedan det har kommit fram att djur i många länder behandlas mycket illa och utsätts för stora lidanden under transporter. Även långvarig misskötsel och bristande utfodring och vattning av djuren måste anses som allvarliga brott mot lagen. Medvetandet om och intresset för djurens välfärd har på senare år ökat högst väsentligt i samhället. Med det nuvarande maximistraffet kan emellertid inte ens de allvarligaste brotten eller upprepade brott mot lagen medföra fängelse i mer än ett år. Flertalet remissinstanser har tillstyrkt departementspromemorians förslag eller har inte haft några erinringar mot det. Med hänsyn härtill och till samhällets syn på brotten anser regeringen att lagen bör skärpas genom att maximistraffet i fortsättningen bestäms till fängelse i två år och att det i straffskalan för de allvarligaste brotten endast skall ingå fängelse.

Av specialmotiveringen (prop. 2001/02:93 s. 28) framgår att syftet med straffskärpningen var att betona att det finns anledning att se allvarligt på brott mot djurskyddsbestämmelserna.

I brottmål innebär *preskriptionstider* för åtal och påföljd det att den allmänne åklagaren måste väcka åtal inom viss tid. Preskriptionstiden bestäms beroende på hur allvarligt brottet är. Enligt 35 kap. 1 § brottsbalken gäller två års preskriptionstid för brott med maximalt straff på ett år. En effekt av 2003 års straffskärpning blev även att preskriptionstiden för åtal och påföljd enligt 35 kap. 1 § brottsbalken för brott mot djurskyddslagen höjdes från två till fem år.

13.2.5 Djurplågeri

Bestämmelsen om djurplågeri tillhör den allmänna straffrätten och är ett brott mot allmän ordning. Straffbestämmelsen för djurplågeri finns i 16 kap. 13 § brottsbalken och har följande lydelse.

Om någon uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, genom misshandel, överansträngning eller vanvård på annat sätt, otillbörligen utsätter djur för lidande, dömes för djurplågeri till böter eller fängelse i högst två år.

Straff för djurplågeri infördes i Sverige 1857 och upptogs i 18 kap. i 1864 års strafflag (SL). Brottsojekt var tidigare endast kreatur, med sedan 1907 skyddas alla, och även vilda, djur. Brottet beskrevs tidigare som uppenbar grymhet i behandling av djur. Genom ett tillägg 1921 gjordes en förtydligande exemplifiering *genom misshandel, överansträngning, vanvård eller annorledes*. År 1944 fick

bestämmelsen en lydelse som innehöll formuleringen otillbörligt lidande.

Straffbar är den som utsätter djur för lidande. Brottsbeskrivningen anknyter sedan 1944 direkt till effekten, nämligen djurets lidande och inte som i äldre rätt till gärningsmannens sinnelag. Kravet på otillbörlighet har upptagits med hänsyn till att inte alla handlingar som förorsakar lidande för djur bör bestraffas som djurplågeri. Vissa sådana handlingar är påkallade av fullt legitima intressen, varför vissa intressekollisioner kan uppkomma, t.ex. i fråga om att använda djur för vetenskapliga ändamål. Uttrycket *otillbörligen* syftar på att det därför kan vara straffritt att utsätta djur för lidande. Genom att byta ut uttrycket "otillbörligt lidande" mot "otillbörligen utsätter djur för lidande" har avsikten varit att framhålla att förfarandet endast undantagsvis är tillåtet. (Holmberg m.fl. 1998)

Såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma gärningar är straffbara som djurplågeri. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1972:122, s. 10) framhåller departementschefen bl.a. att det enligt paragrafens ordalydelse krävs att djur har utsatts för lidande. Däremot är det i och för sig utan betydelse på vilket sätt som gärningsmannen har framkallat lidandet. Vidare anförs det att grov oaktsamhet framför allt kommer i fråga om man inte följer de allmänna reglerna i djurskyddslagen eller dess tillämpningsföreskrifter. Oaktsamheten ska emellertid framstå som grov i det enskilda fallet.

I förarbetena (prop. 1972:122, s. 11 f.) framhålls även följande.

Vad beträffar den föreslagna lagändringens inverkan på andra områden av djurhållning torde till en början kunna konstateras att straffrättsliga ingripanden bör kunna göras i större utsträckning än hittills t.ex. när djur har förorsakats lidande genom att de allmänna bestämmelserna i djurskyddslagen eller till denna anslutande författningar har åsidosatts. Större krav bör därvid kunna ställas på den som yrkesmässigt eller eljest mera varaktigt handhar djur. Därmed är dock inte sagt att den som är okunnig eller ovan att sköta djur inte skulle kunna straffas enligt djurplågeriparagrafen i dess föreslagna vidgade lydelse. Det bör i stället kunna krävas att den som är okunnig om djurskötsel eller ovan att handha djur inte försätter sig i situationer som han, enligt vad han bör förstå, inte har förutsättningar att bemästra utan risk för att tillfoga djur lidande. Detta äger naturligtvis tillämpning när någon utsätter djur för lidande genom att söka avliva det på oskickligt sätt. Vidare bör framhållas att djurplågeriparagrafen är tillämplig och att straff för djurplågeri som skett av grov oaktsamhet kan komma i fråga även om särskilda djurskyddföreskrifter inte har åsidosatts. I sådana fall får i stället handlingssättet hos erfarna och omdömesgilla personer

tas till utgångspunkt vid bedömningen av frågan om straffbar oaktsamhet skall anses föreligga.

Enligt straffstadgandet begås djurplågeri genom *misshandel, överansträngning, eller vanvård eller på annat sätt*. Djurplågeri kan antingen begås genom handling, fysiskt våld och övergrepp av olika slag mot djur eller genom vanvård, vilket vanligtvis innebär att brottet begås genom underlåtenhet i någon form. En djurhållare har alltså handlingsplikt att se till att djurets behov blir tillgodosedda.

I den juridiska litteraturen har det ansetts framgå av straffskalan att djurplågeri är ett tämligen allvarligt brott (Jareborg 1987).

13.2.6 Förhållandet mellan djurplågeri enligt brottsbalken och brott mot djurskyddslagen

Brott mot djurskyddslagen är underordnade djurplågeribrott enligt 16 kap. 13 § brottsbalken. I första hand ska en gärning alltså prövas om den är djurplågeri och därefter om den är ett brott mot djurskyddslagen. Detta framgår av 36 § fjärde stycket och 36 a § fjärde stycket djurskyddslagen.

En grundläggande skillnad mellan de två brotten är att det krävs styrkt uppsåt eller grov oaktsamhet för att någon ska dömas för djurplågeri. Vidare krävs att ett djurlidande kan visas. För brott mot djurskyddslagen behöver det inte visas att ett djur har utsatts för lidande och det är även tillräckligt för straffbarhet att det kan visas att förfarandet har varit oaktsamt.

En annan grundläggande skillnad mellan brottsbalkens bestämmelser om djurplågeri och djurskyddslagens straffbestämmelser är att de förra riktar sig till en obestämd allmänhet, medan djurskyddslagens straffbestämmelser i första hand riktar sig till den som är ansvarig för djuret eller djurhållningen. Djurskyddslagen anger vilka skyldigheter den har som har hand om djur. Den som är djurhållare har straffansvar om han eller hon inte gör det som krävs för att ta hand om djuret. I många fall finns det föreskrifter som meddelats med stöd av lagen som mer detaljerat talar om vad som djurhållaren är skyldig att göra.

Brotten djurplågeri och brott mot djurskyddslagen har olika betydelse vid tillämpningen av bestämmelserna om djurförbud (se vidare *Omhändertagande av djur och djurförbud*). Den som har

dömts för djurplågeri ska ha djurförbud och kontrollmyndigheten ska utfärda detta direkt. Detta framgår av 29 § första stycket punkten 4 djurskyddslagen. För den som däremot har dömts för brott mot djurskyddslagen så krävs det att denne har dömts vid upprepade tillfällen för att få djurförbud. Detta framgår av 29 § första stycket punkten 5 djurskyddslagen.

13.3 Brottsstatistik m.m.

13.3.1 Officiell brottsstatistik från Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) ansvarar för den officiella kriminalstatistiken i Sverige. Till grund för statistiken ligger uppgifter som rapporteras in till BRÅ från bl.a. polis, åklagare och domstolar. I statistiken redovisas bl.a. anmälda brott och misstänkta personer. Statistik över anmälda brott omfattar händelser som har anmälts som brott och som registrerats av polis, tull och åklagare. Lagföringsstatistiken innehåller statistik över lagförda personer, dvs. personer som har dömts i första instans (tingsrätt), godkänt strafföreläggande (förenklat förfarande vid vissa bötesbrott) eller har meddelats åtalsunderlåtelse (beslut av åklagare att inte väcka åtal även om det finns förutsättningar för det). Domar, strafförelägganden och åtalsunderlåtelser redovisas separat. Om samma person har lagförts vid flera tillfällen under ett år så förekommer denne flera gånger i statistiken. Eftersom statistiken endast omfattar domar i första instans så går det inte att utläsa om en fällande dom ändras i högre rätt. Frikännande domar i första instans som ändras i högre rätt syns inte heller i statistiken. Alla ärenden där åklagare har beslutat om att väcka åtal går inte heller att återfinna i statistiken, eftersom frikännande domar inte redovisas.

Brottsstatistiken redovisas efter olika brottskoder. För närvarande innehåller brottskodsystemet ca 400 olika koder. Brott mot djurskyddslagen och djurplågeribrott har inte någon särskild brottskod, utan redovisas tillsammans med andra brott. Antalet anmälda brott kan därmed inte urskiljas i statistiken.

13.3.2 Statistisk från Brottsförebyggande rådet, enkätundersökningar m.m.

Utredaren har inhämtat statistiska uppgifter från BRÅ som utvisar antalet personer som enligt den officiella brottsstatistiken lagförts för djurplågeri respektive brott mot djurskyddslagen under åren 1988–2009.

En person kan i ett och samma lagföringsbeslut dömas för flera brott. Som huvudbrott väljs det brott i ett lagföringsbeslut som har den strängaste straffskalan. I de fall ett lagföringsbeslut rör flera brott med samma straffskala, väljs slumpmässigt ett av dessa brott som huvudbrott i redovisningen. I tolkning av statistiken bör man ta hänsyn till att huvudbrottsprincipen ger en underskattning av lindrigare brott.

På liknande sätt som för brotten kan flera påföljder utdömas i ett och samma lagföringsbeslut. Som regel väljs den strängaste påföljden i lagföringsbeslutet som huvudpåföljd. Huvudpåföljden väljs i den absoluta majoriteten av fallen enligt rangordningen fängelse först och eftergiven påföljd sist.

I statistiken har olika åtgärder har vidtagits på grund av sekretessen enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i de fall där antalet redovisade brott inom ett intervall är lågt. På grund av sekretessen är det inte möjligt att redovisa antalet lagföringsbeslut där fängelse har dömts ut för brott mot djurskyddslagen.

Tabell 1

År	Lagföringstyp	Strafföreläggande och	
	Domslut	Åtalsunderlåtelse	
	Antal	Antal	Summa
1988-1992	291	23	314
1993-1997	394	39	433
1998-2000	197	58	255
2001-2003	233	69	302
2004	104	28	132
2005	85	33	118
2006	106	32	138
2007	99	34	133
2008	102	32	134
2009	111	36	147

Tabellen redovisar samtliga lagföringsbeslut där brott mot 36 § djurskyddslagen, 36 a § djurskyddslagen och/eller brott mot 16 kap 13 § brottsbalken *ingår*.

Av tabellen kan utläsas att antalet lagföringsbeslut där djurplågeri eller brott mot djurskyddslagen ingår har varierat kring en konstant nivå under den senaste tioårsperioden. Det kan dock konstateras att en mindre ökning har skett under 2009. Under samma tid har andelen strafförelägganden och åtalsunderlåtelse utgjort ungefär en tredjedel av samtliga lagföringsbeslut.

Tabell 2

År	Huvudbrott	Lagföringstyp Domslut	Strafföreläggande Åtalsunderlåtelse	
		Antal	Antal	Summa
1988-1992	Brottsbalken	165	17	182
	DjurskyddsL	41	5	46
1993-1997	Brottsbalken	198	20	218
	DjurskyddsL	110	17	127
1998-2000	Brottsbalken	108	22	130
	DjurskyddsL	54	33	87
2001-2003	Brottsbalken	124	19	143
	DjurskyddsL	72	49	121
2004	Brottsbalken	55	7	62
	DjurskyddsL	40	21	61
2005	Brottsbalken	43	12	55
	DjurskyddsL	28	21	49
2006	Brottsbalken	64	7	71
	DjurskyddsL	32	25	57
2007	Brottsbalken	51	11	62
	DjurskyddsL	42	23	65
2008	Brottsbalken	44	12	56
	DjurskyddsL	42	20	62
2009	Brottsbalken	34	6	40
	DjurskyddsL	61	30	91

Tabellen redovisar samtliga lagföringsbeslut där *huvudbrott* är brott mot 36 och 36 a §§ djurskyddslagen eller brott mot 16 kap 13 § brottsbalken efter lagföringstyp.

Av statistiken kan utläsas att antalet lagföringsbeslut i denna kategori har minskat under 2009 i fråga om djurplågeri och ökat beträffande brott mot djurskyddslagen. Andelen strafförelägganden och åtalsunderlåtelse har ökat vid brott mot djurskyddslagen men ligger på en lägre nivå för djurplågeribrott. Under 2009 kan en tydlig ökning av antalet lagförda brott mot djurskyddslagen konstateras.

Tabell 3

År	Huvudbrott	Böternas storlek					Summa
		Antal dagsböter					
		-39	40-49	50-59	60-69	70-200	
1988-1997	Brottsbalken	43	33	45	42	84	247
	Djurskyddslagen	44	31	27	23	28	153
1998-2000	Brottsbalken	9	6	11	11	38	75
	Djurskyddslagen	21	18	17	10	13	79
2001-2003	Brottsbalken	5	11	10	10	43	79
	Djurskyddslagen	31	23	24	20	14	112
2004-2006	Brottsbalken	8	10	11	19	48	96
	Djurskyddslagen	41	36	35	19	23	154
2007-2009	Brottsbalken	10	11	10	17	41	89
	Djurskyddslagen	35	40	41	38	41	195

Tabellen utvisar samtliga lagföringsbeslut där *huvudbrottet* är brott mot 36 eller 36 a § djurskyddslagen eller djurplågeri 16 kap 13 § brottsbalken där dagsböter är huvudpåföljd.

Sedan 1998 har antalet djurplågeribrott i denna kategori varierat kring en konstant nivå. Brott mot djurskyddslagen visar en större ökning under motsvarande tid med en relativt kraftig ökning under åren 2007–2009. Statistiken visar att andelen lindrigare bötesstraff är högre för brott mot djurskyddslagen än för djurplågeri och andelen strängare bötesstraff är högre för djurplågeri. Under åren 2007–2009 har dock en utjämning skett, där antalet strängare bötesstraff för brott mot djurskyddslagen har ökat. Det bör dock noteras att även annan brottslighet kan förekomma i denna statistik.

Tabell 4

År	Huvudbrott	Böternas storlek					Summa
		Antal dagsböter					
		-39	40-49	50-59	60-69	70-200	
1988-1997	Brottsbalken	42	31	38	37	60	208
	Djurskyddslagen	26	15	13	14	13	81
1998-2000	Brottsbalken	7	5	10	9	24	55
	Djurskyddslagen	21	15	17	9	13	75
2001-2003	Brottsbalken	5	11	9	10	26	61
	Djurskyddslagen	30	21	21	19	12	103
2004-2006	Brottsbalken	8	10	10	16	36	80
	Djurskyddslagen	41	34	31	18	17	141
2007-2009	Brottsbalken	10	11	9	14	24	68
	Djurskyddslagen	34	38	35	30	25	162

I tabellen redovisas samtliga lagföringsbeslut för brott mot 36 § och 36 a § djurskyddslagen eller brott mot 16 kap 13 § brottsbalken med dagsböter som huvudpåföljd. Huvudbrottet är det *enda brottet* i lagföringsbeslutet.

Lindrigare bötesbelopp döms oftare ut för brott mot djurskyddslagen i förhållande till djurplågeri. Omvänt är det vanligare med strängare bötesstraff för djurplågeri än för brott mot djurskyddslagen. Under 2000-talet har antalet brott mot djurskyddslagen med dagsböter som påföljd ökat sett över tid med en tydlig ökning under åren 2004–2009.

Sammanfattningsvis kan konstateras att antalet lagföringsbeslut för djurplågeri och brott mot djurskyddslagen är relativt konstant men att en viss ökning kan ses under senare år. Även en viss ökning i antalet strängare bötespåföljder kan utläsas för brott mot djurskyddslagen. Antalet lagförda brott är jämförelsevis lågt, vilket betyder att statistik över antalet fängelsepåföljder inte kan utläsas med hänsyn till sekretessbestämmelserna.

13.3.3 Statistiska uppgifter från polismyndigheterna

Rikspolisstyrelsen har i samråd med utredaren ställt vissa frågor om bl.a. tillämpningen av djurskyddslagens straffbestämmelser och djurplågeribrott enligt brottsbalken till landets polismyndigheter under våren 2011.

De polismyndigheter som har inkommit med svar har lämnat följande uppgifter om antalet ärenden om brott, inledda och nedlagda förundersökningar och uppklarade brott mot djurskyddslagen respektive djurplågeri enligt brottsbalken. Av svaren framgår att antalet ärenden varierar kraftigt mellan olika polismyndigheter, från enstaka ärenden upp till närmare hundra ärenden per år.

Tabell 5

Brott mot djurskyddslagen			
	2008	2009	2010
Antal brott	343	409	477
Förundersökning inledd	192	223	231
Förundersökning nedlagd	95	123	111
Uppklarade brott	111	106	114

Tabell 6

Djurplågeri enligt brottsbalken			
	2008	2009	2010
Antal brott	636	644	764
Förundersökning inledd	445	438	521
Förundersökning nedlagd	373	358	391
Uppklarade brott	76	73	78

Av uppgifterna kan utläsas att antalet brott mot djurskyddslagen och djurplågeri har ökat för varje år under åren 2008–2010. Andelen uppklarade brott är större i fråga om brott mot djurskyddslagen i jämförelse med djurplågeri. Andelen nedlagda förundersökningar i fråga om djurplågeribrott är betydligt större vad gäller djurplågeri än för brott mot djurskyddslagen.

De polismyndigheter som har svarat uppger att det, i princip, aldrig förekommer att ärenden om brott mot djurskyddslagen eller djurplågeri preskriberas.

13.3.4 Åtalsanmälan enligt 24 b § djurskyddslagen

Djurskyddsbrott kommer till polisens kännedom genom att t.ex. allmänheten anmäler till polisen eller att eller polisen själv upptäcker ett djurskyddsbrott och upprättar en egeninitierad

polisanmälan. Kontrollmyndigheterna ska också enligt 24 b § djurskyddslagen verka för att överträdelser av djurskyddsbestämmelserna beivras och åtalsanmälan sker när de upptäcker brott mot djurskyddslagen. Bestämmelsen har motsvarande utformning som bestämmelsen om åtalsanmälan i livsmedelslagen (2006:804).

Enligt Jordbruksverkets vägledning för kontrollmyndigheter m.fl. är länsstyrelsen alltid skyldig att göra åtalsanmälan om myndigheten vid kontroll har iakttagit objektiva omständigheter om överträdelser mot djurskyddslagstiftningen. Kontrollmyndigheten ska dock inte göra någon bedömning av om det inträffade har skett med uppsåt eller av oaktsamhet. Detta är en uppgift för polis, åklagare och domstolar. Däremot ska eventuella bevis sparas och överlämnas till åklagaren tillsammans med övrigt underlag i ärendet.

Om åklagaren väljer att gå vidare med det åtalsanmälda brottet inleds en förundersökning enligt rättegångsbalken. Då hålls som regel förhör med berörda personer, vanligen den anmälda, vittnen och andra personer som kan lämna upplysningar om det inträffade. Personal vid den anmälande myndigheten kan tillfrågas om upplysningar och bedömningar under förundersökningen. Förundersökningen leder till ett beslut i åtalsfrågan, som kan innebära att ärendet avskrivs, att strafföreläggande utfärdas eller att åtal väcks i allmän domstol, dvs. tingsrätt. (Jordbruksverkets vägledning för kontrollmyndigheter m.fl.)

Djurskyddsmyndigheten har i skrivelse till regeringen den 25 juni 2007 (dnr Jo 2009/2174) om förslag till ändringar i djurskyddslagstiftningen m.m. uttryckt att bestämmelsen i 24 b § djurskyddslagen inte är tillräcklig och att det bör ligga i en kontrollmyndighets uppdrag att brottsliga överträdelser ska anmälas till polis eller åklagare. Enligt myndighetens uppfattning ligger det i en kontrollmyndighets uppdrag att se till att överträdelser avhjälps och att detta även framgår av artikel 54.1 i kontrollförordningen. Bestämmelsen bör enligt Djurskyddsmyndigheten omformuleras för att i likhet med motsvarande bestämmelser i miljöbalken stadga skyldighet att anmäla brottsliga överträdelser.

Antalet åtalsanmälningar vid respektive länsstyrelse under 2008–2010 framgår av följande tabell.

Tabell 7 **Antal åtalsanmälningar 2009 och 2010 enligt Jordbruksverkets statistik**

Länsstyrelsen	Antal åtalsanmälningar som länsstyrelsen gjort under året:	
	2009	2010
Stockholms län - AB	9	19
Uppsala län - C	18	8
Södermanlands län - D	0	1
Östergötlands län - E	2	3
Jönköpings län - F	4	14
Kronobergs län - G	2	1
Kalmar län - H	3	10
Gotlands län - I	11	5
Blekinge län - K	3	0
Skåne län - M	12	28
Hallands län - N	8	6
V:a Götalands län - O	11	17
Värmlands län - S	1	2
Örebro län - T	16	14
Västmanlands län - U	4	3
Dalarnas län - W	0	8
Gävleborgs län - X	2	5
Västernorrlands län - Y	2	3
Jämtlands län - Z	12	9
Västerbottens län - AC	10	9
Norrbottnens län - BD	5	11
Riket	135	176
Motsvarande uppgift 2008: 211		

Antalet genomförda kontroller enligt Jordbruksverkets statistik var 23 018 st under 2008, 12 731 st under 2009 och 12 882 st under 2010.

Under 2009 gjorde kontrollmyndigheterna sammanlagt 135 åtalsanmälningar i landet. Under 2008 gjordes 211 åtalsanmälningar av den dåvarande kommunala djurskyddstillsynen. Motsvarande siffra för 2010 är 176 anmälningar. Antalet åtalsanmälningar var alltså högre under 2008 än under såväl 2009 som under 2010 sedan länsstyrelserna övertagit ansvaret för djurskyddskontrollen. Det lägre antalet anmälningar under 2009 kan antas

bero på organisatoriska skäl i samband med överflyttning av kontrollverksamheten från kommunerna till länsstyrelserna.

13.3.5 Överprövning av avskrivningsbeslut i åtalsfrågan

Polismyndigheten eller åklagarmyndigheten kan av olika skäl avskriva en åtalsanmälan. Det kan också först beslutas att förundersökning ska inledas men att denna sedan läggs ner eller att det på något stadium fattas beslut om att åtal inte ska väckas. Sådana beslut kan bli föremål för överprövning. För överprövningen gäller inte några särskilda tidsfrister.

Det går att begära överprövning av åklagarens beslut t.ex. om nedlagd förundersökning eller beslut att inte väcka åtal. Detta görs hos något av Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum. Enligt nuvarande praxis tas en begäran om överprövning i princip endast upp till prövning om den som begär det har ett berättigat intresse av att få saken prövad.

Om en begäran om överprövning kommer in till en åklagarkammare, ska först den åklagare som fattat beslut i målet bedöma om nya omständigheter i ärendet har kommit fram.

Få beslut ändras efter begäran om överprövning. Under 2008 överprövades drygt 2 000 åklagarbeslut. Det är mindre än 1 procent av samtliga åklagarbeslut som fattades under året. Ändring av åklagarens beslut skedde i 220 fall, dvs. i ca 11 procent av avgjorda överprövningar och ca 0,04 procent av samtliga åklagarbeslut. (SJV:s vägledning för kontrollmyndigheter m.fl.)

Jordbruksverket har till utredaren uppgett att verket har begärt överprövning i uppskattningsvis ett tiotal beslut under senare år. I de flesta av dessa fall har begäran om överprövning bifallits och Åklagarmyndighetens beslut har ändrats.

13.4 Uppmärksammade brister i djurskyddslagens straffbestämmelser

13.4.1 Utredarens probleminventering

Många instanser har uppgett att det finns ett stort behov av en översyn av de nuvarande straffbestämmelserna för djurskyddsbrott. Påföljderna för djurskyddsbrott framstår enligt dessa som ”tand-

lösa”. Det framhålls också att det skulle vara betydelsefullt med en högre grad av differentiering av påföljder än vad som är möjligt med nuvarande reglering. Större differentiering i straffskalan bör finnas mellan t.ex. mer eller mindre allvarliga brott mot djurskyddslagen. Ett annat problem som framhålls är att brott mot djurskyddslagstiftningen räknas som ringa brott med lågt straffvärde. Vanligen utdöms endast bötesstraff, vilket i många fall uppfattas vara för lindrigt. En uppdelning i mer ringa respektive grova brott framförs som önskvärt av flera instanser. Lagstadgade minimistraff för grova brott, högre straffvärde, kortare handläggningstider och längre preskriptionstider är andra förändringar som efterfrågas.

En annan synpunkt som framförs är att uppdelningen mellan straffbelagda och inte straffbelagda bestämmelser i djurskyddslagen inte är helt logisk. Även framförs den synpunkten att straff visserligen är nödvändigt, men att det är tveksamt om detta hjälper för att hantera en situation där det har uppstått problem med djurhållning. Djurhållare som har problem bör kunna få hjälp och stöd att ta sig ur situationen och i sämsta fall kan straffbestämmelserna vara ett hinder för att söka hjälp.

13.4.2 Sanktionsavgiftsutredningen

Sanktionsavgiftsutredningens uppdrag var att göra en översyn av sanktionsbestämmelserna i djurskydds- foder- och livsmedelslagarna och överväga om dessa borde kompletteras alternativt ersättas med bestämmelser om sanktionsavgifter. I Sanktionsavgiftsutredningens betänkande *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd* (SOU 2006:58) beskrivs bl.a. kontrollmyndigheternas syn på det nuvarande sanktionssystemet i livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter samt djurskyddslagen. Företrädare för flera kontrollmyndigheter ansåg t.ex. att det nuvarande sanktionssystemet har påtagliga brister. Den kritik som framfördes mot straffsanktionen bestod framför allt av att brott mot bl.a. djurskyddslagstiftningen har låg prioritet hos polis och åklagare. Detta leder bl.a. till att brottanmälningar ofta blir liggande till dess att brottet preskriberas. Kontrollmyndigheterna har även angett att det inte är ovanligt att förundersökningen även i tydliga fall läggs ner med hänvisning till att brott inte kan styrkas eller att gärningen bedöms

som ringa. Det har fått till följd att kontrollmyndigheterna inte alltid anser det vara meningsfullt att anmäla överträdelse till åklagare. Kritik har även framförts mot att lika fall behandlas olika vid åtalsprövning, vilket leder till låg förutsebarhet. Enligt kontrollmyndigheterna bedöms de fall som leder till åtal inte sällan som ringa av domstolarna och föranleder därför inte något ansvar. När fällande dom trots allt meddelas bestäms påföljden ofta, även i fall när kontrollmyndigheterna bedömer överträdelsen som relativt allvarlig, till ett lågt antal dagsböter. Kontrollmyndigheterna upplever därför att straffsanktionen varken är effektiv eller avskräckande.

13.4.3 Synpunkter från Stockholmspolisens djurskyddsgrupp

Polismyndigheten i Stockholms län startade den 1 januari 2010 en djurskyddsgrupp bestående av tre poliser som har arbetat på heltid med djurskyddsfrågor inom distriktet. Syftet är att samla all kompetens på området till en särskild enhet och denna är den första i sitt slag i Sverige. Stockholmspolisens djurskyddsgrupp handlägger och utreder djurplågeri, brott mot djurskyddslagen, brott mot lagen om tillsyn av hundar och katter, jaktbrott samt fall av misshandel där djur har använts som ”vapen”. Den vanligaste arbetsuppgiften för gruppen är att hjälpa länsstyrelsen med handräddning vid inspektioner och omhändertaganden av djur. Enheten kommer under 2011 att utökas till att omfatta sammanlagt 15 poliser.

Stockholmspolisens djurskyddsgrupp har i februari 2011 lämnat bl.a. följande synpunkter på vilka brister som polisen uppfattar finns i den praktiska tillämpningen av djurskyddsbestämmelserna.

Hanteringen av djurskyddsbrott och den modell som tillämpas hos polismyndigheterna överlag är beroende på om det finns s.k. ”eldsjälar” som har intresse för av djurskyddsfrågor. I vissa fall har det även funnits specialgrupper som har arbetat med djurskyddsfrågor.

Brist på utbildning hos poliser, veterinärer, personal vid kontrollmyndigheter och åklagare som hanterar djurskyddsbrott uppfattas som ett stort problem. Hela poliskåren efterfrågar utbildning i djurskyddsfrågor. Djurskyddsgruppen bör på sikt kunna bidra till ökad kunskap på området, bl.a. genom att utbilda

personal från andra polismyndigheter och genom att undervisa på Polishögskolan.

Den nuvarande hanteringen av djurskyddsbrott har bl.a. brister i dokumentation, och särskilt foton. Vanliga polispatruller skickas ut på djurskyddsbrott och det är sällan någon kriminaltekniker är på plats. Kontrollmyndighetens rapport är därför viktig och för att kunna gå vidare med ett ärende krävs det att länsstyrelsens handläggare har gjort en bevissäkring på platsen. Det behövs ett bättre samarbete mellan polisen och länsstyrelserna. Generella brister i bevisningen upplevs som ett annat problem. Veterinärintyg är ofta bristfälliga eller felaktigt utformade för att en domstol ska kunna tolka dem som tillräckligt tydliga. Det är vanligt att man inte förhör veterinärer eller andra vittnen utan bevisningen består oftast av vad som sägs i återropade intyg.

Enligt djurskyddsgruppens uppfattning innebär åklagarnas arbetsbelastning att ärenden ofta skrivs av. Hanteringen beror ofta på om aktuell åklagare själv är intresserad av djurskydd. Tidigare lottades miljö- och djurskyddsmål på vissa åklagare, men efter ändringar på miljörettens område lottas djurskyddsmål på olika åklagare. I Söderort i Stockholm finns särskilda åklagare för djurskyddsbrott och där har man även en högre andel fällande domar. Riksåklagaren borde utse vissa åklagare på varje åklagarkammare som djuråklagare på samma sätt som man har gjort i fråga om vissa andra brottstyper. I det fall där någon fälls för djurplågeri leder det till att länsstyrelsen meddelar djurförbud, medan det vid brott mot djurskyddslagen krävs upprepade brott för att djurhållaren ska meddelas djurförbud. Det är viktigt att åklagarna är uppmärksamma på denna skillnad.

Anledningen till att många utredningar om djurskyddsbrott skrivs av kan vara att det i många fall är omöjligt att hitta någon misstänkt och i vissa fall är själva brottet som sådant omöjligt att reda ut. Prioritering och resurser styrs ofta i förhållande till hur allvarligt brottet är. Varför vissa brott får större polisiär uppmärksamhet än andra är svårt att bedöma men inställningen till brottet sammanhänger ofta med straffskalan. På djurskyddsområdet är det kanske inte straffskalan i första hand som bör ändras, men väl att man gör en gradindelning av brotten för att få mer nyanserade bedömningar. I vanvårdsfall var den normala påföljden tidigare fängelse, men efter Högsta domstolens avgörande i NJA 2006 s. 339 döms normalt till villkorlig dom och dagsböter (om rättsfallet, se vidare nedan). I vissa fall kan

skadegörelse leda till strängare straff när det är fråga om värdefulla djur.

De lindrigare brotten borde kunna åläggas med sanktionsavgifter, dels för att de tar resurser i anspråk, dels för att de är svåra att lagföra. I miljöbalksärenden infördes sanktionsavgifter för vissa smärre förseelser, vilket har varit positivt ur polisens synvinkel eftersom man kan koncentrera sig på större ärenden. Detta skulle även kunna höja statusen på djurskyddsärenden.

13.4.4 Synpunkter på djurskyddslagstiftningen från polismyndigheterna

Som tidigare nämnts så har Rikspolisstyrelsen i samråd med utredaren ställt vissa frågor om bl.a. tillämpningen av djurskyddslagens straffbestämmelser och djurplågeribrott enligt brottsbalken till landets polismyndigheter under våren 2011.

Polismyndigheterna har tillfrågats om vilka svårigheter som man upplever när det gäller tillämpningen av bestämmelserna i lagstiftningen.

De allmänna kommentarer som polismyndigheterna lämnat i fråga om djurskyddslagen och djurplågeribrott är bl.a. följande. Många polismyndigheter uppger att lagstiftningen inte innehåller några större brister, men samordningen mellan brottsbalken och djurskyddslagen är bristande. Det saknas kompetens och specialistkunskap hos polismyndigheterna. Det krävs en regelbunden hantering av denna typ av ärenden. Kunskap fås genom att arbeta med ärendena och inte minst i samverkan med länsstyrelsens djurskyddspersonal. Kommunikationen mellan polisen och djurskyddsinspektörerna upplevs ibland som bristande. Det är ofta bevissvårigheter i ärendena och det är ofta brister i dokumentation och veterinärintyg. Det anges även som problematiskt att länsstyrelsen fattar de beslut som polismyndigheten ska verkställa och har kostnadsansvar för.

13.4.5 Synpunkter från Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum

Utredaren har hämtat in synpunkter från Riksåklagarens Utvecklingscentrum i Malmö som svarar för verksamhetsutveckling inom åklagarväsendet. Utvecklingscentrum har en tillsynsfunktion över Åklagarmyndighetens hantering av specialstraffrättsliga frågor och hanterar bl.a. frågor om överprövning av åtalsbeslut. De synpunkter som har framförts är bl.a. följande.

Det finns inte några särskilt utsedda åklagare som hanterar djurskyddsmål. På en enskild åklagarkammare kan dock målen koncentreras till vissa åklagare. Det innebär normalt att det blir förhållandevis få ärenden per åklagare vilket kan medföra att "startsträckan" blir längre, eftersom området är komplext. Det tar lång tid att läsa in sig på rättsområdet och att sätta sig in i djurskyddslagens bestämmelser.

Annan påföljd än böter och villkorlig dom i djurskyddsmål är ovanliga, om det inte är fråga om rena djurplågerimål. Om det inte är fråga om artbrott (dvs. brott som ska föranleda fängelse även när det inte har ett särskilt högt straffvärde) ska rätten i första hand överväga en icke-frihetsberövande påföljd om straffvärdet är kortare än ett år, jfr prop. 1987/88:120 s. 100. Återfall kan dock vara ett skäl för att döma till fängelse. Enligt ett utredningsförslag kan det i framtiden komma att bli vanligare med icke-frihetsberövande påföljder. För att brott mot djurskyddslagen skulle bli artbrott förutsätts att även djurplågeri enligt brottsbalken skulle göras till artbrott eftersom djurplågeri är ett allvarigare brott än brott mot djurskyddslagen. Därför kan synen på det senare brottet inte vara strängare än djurplågeri.

Generellt använder sig domstolarna endast av straffskalans nedre del. Endast i fråga om narkotikabrott och mord används hela straffskalan; i övrigt ligger man alltid under straffmaximum. I fråga om skattebrott har man kanske lyckats med att höja utnyttjandet av straffskalorna något, eller i samband med andra förändringar i samhället, t.ex. i fråga om hatbrott. Att ändra utnyttjandet av straffskalorna i större utsträckning än för närvarande är en stor fråga som inte kan hanteras endast inom ramen för en speciell brottstyp.

Det kan ifrågasättas vilken effekt som höjda straff skulle medföra för den allmänna regelefterlevnaden. Viktigare är troligen att fler överträdelser lagförs och att andra effektiva påföljder

ådöms, t.ex. bör företagsbot kunna användas i högre utsträckning. I straffmätningen i det enskilda fallet tas ofta hänsyn till att brottet har begåtts till följd av personlig ofullkomlighet hos den enskilde djurhållaren, det är ofta fråga om personliga tragedier där den tilltalade har gjort vad som skäligen kunnat begäras etc. I diskussionen om straffvärde måste denna brottslighet sättas i relation till andra brottstyper. Frågan om huruvida straffen är för lindriga bör utgå från konkreta fall i vilka man menar att straffen har blivit för låga. Sedan kan man analysera om detta beror på bevisproblem eller straffvärdebedömningar.

Brott mot djurskyddslagen är inte mer svårutredda än andra brott eftersom det finns detaljerade bestämmelser och det är lättare att styrka brott mot djurskyddslagen än djurplågeri eftersom djurlidande inte behöver visas.

Veterinärintyg bör, på samma sätt som rättsintyg, vara avfattade på ett språk som alla förstår. Veterinärintyg är inte lika viktiga vid brott mot djurskyddslagen, eftersom man inte behöver styrka lidande, utan brott stöds väsentligen mot föreskrifterna. Det är ofta svårt att få ett definitivt uttalande från en veterinär som visar att djurlidande har förekommit.

Kontrollmyndighetens iakttagelser, dokumentation och foton är oerhört viktiga. Brott mot djurskyddslagen är ofta sådana brott som kanske inte kan dokumenteras annat än vid det tillfälle när de upptäcks. Kontrollmyndigheterna behöver vara medvetna om att de har en mycket central och viktig roll i denna egenskap. Samarbete med brottsbekämpande myndigheter kanske kan förbättra detta. Åklagare behöver en detaljerad utredning eftersom svepande formuleringar i protokoll eller annan dokumentation inte går att använda i en brottmålsprocess.

I fråga om fängelseförbud vid blankettstraffbud uppfattar man inte det som ett problem. Allvarigare brott som skulle kunna hamna på fängelsenivå kan troligen åtalas som ett brott mot djurskyddslagen i stället för ett brott mot en föreskrift.

Utvecklingscentrum kan bidra med insatser för en enhetlig rättstillämpning på området, bl.a. genom utbildning, att ta fram rätts-pm och sprida information från Jordbruksverket om djurskyddsbrott.

Sanktionsavgifter blir allt vanligare på många områden. I vissa fall är man tveksam från åklagarhåll, bl.a. därför att svåra bedömningsfrågor kan uppstå. Sanktionsavgifter skulle innebära merarbete för länsstyrelsen.

13.4.6 Jordbruksverkets synpunkter till Åklagarmyndigheten i februari 2011

Avdelningen för djurskydd och hälsa vid Jordbruksverket har till Riksåklagarens Utvecklingscentrum i Malmö i februari 2011 framfört observerade problem med Åklagarmyndighetens hantering av djurskyddsbrott. De framförda synpunkterna är sammanfattningsvis följande.

Jordbruksverket ifrågasätter varför åklagarmyndigheterna i så stor omfattning beslutar om att inte inleda eller lägga ner förundersökningar vid tydliga brott mot djurskyddslagen.

Jordbruksverket får inte kännedom om godkända strafförelägganden eller i fall där någon döms för ett annat huvudbrott i samma åtal och djurskyddsbrottet konsumeras.

Detta gör att dessa djurskyddsbrott inte kommer till Jordbruksverkets kännedom trots att de utgör grund för påförande av djurförbud enligt 29 § punkterna 4 och 5 djurskyddslagen.

Jordbruksverket och Riksåklagarens Utvecklingscentrum har inom sina verksamhetsområden kommit överens om att vidta vissa åtgärder för att förbättra hanteringen av djurskyddsbrott på sina verksamhetsområden. Jordbruksverket ska för sin del arbeta för att kontrollmyndigheterna gör de åtalsanmälningar som åläggs dem enligt 24 b § djurskyddslagen och att de följs upp. Verket ska även ta upp vikten av att överprövning begärs av beslut att inte inleda alternativt lägga ner förundersökning. Jordbruksverket har önskemål om att få kännedom om samtliga åtalsanmälningar samt alla åklagarbeslut om att inte inleda eller lägga ner förundersökningar. Eventuellt kommer Jordbruksverket under 2012 att arrangera en utbildning för åklagare.

Utvecklingscentrum Malmö ska för sin del undersöka hur redovisningen av strafförelägganden till Jordbruksverket ska kunna lösas. Vidare ska den nuvarande utbildningen av åklagare ses över och man ska informera om att djurhållning i strid mot djurförbud enligt 29 § djurskyddslagen är att anse som ett brott mot en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt enligt 36 a § andra stycket djurskyddslagen. En omorganisation av åklagarmyndigheterna planeras ske under 2012 där bl.a. djurskyddsbrott sannolikt kommer att hanteras på s.k. mängdbrottsenheter, dvs. i ärenden där polisen är förundersökningsledare. Detta innebär att ett färre personer kommer att hantera dessa brott.

En återkoppling mellan Jordbruksverket och Utvecklingscentrum Malmö kommer att ske i början av 2012.

13.4.7 Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2010/11:MJU20

I betänkandet 2010/11:MJU20 behandlade Miljö- och jordbruksutskottet ett stort antal motionsyrkanden om djurskydd från den allmänna motionstiden 2010. Motionerna rör bl.a. djurhållning och djurtransporter.

Utskottet föreslog tre tillkännagivanden, däribland med anledning av två motionsyrkanden (S, MP) om att regeringen, nationellt och inom EU, bör ta initiativ i det fortsatta arbetet med att förkorta djurtransporterna.

I utskottsbetänkandet anfördes bl.a. följande.

Motionerna

I motion MJ309 (S) anføres att regeringen bör ta initiativ till att djurtransporter blir kortare. Enligt motion MJ356 (MP) yrkande 15 har Sverige en viktig roll att fylla när EU:s djurtransportsförordning ska ses över då Sverige bl.a. bör kräva åtta timmars maxgräns för transporter inom EU och att ett förbud mot att transportera sjuka djur införs. Utvecklingen av lokala eller mobila slakterier bör vidare stödjas för att minska transporttiderna och stressen vid i- och urlastning bör minskas. Det anføres också att formella brister vid djurtransporter bör leda till åtal och att sanktionsavgifter bör införas för slaktdjurtransporter med höga dödlighetstal. I motion U269 (KD) yrkande 13 delvis framhålls det att de långa och ofta plågsamma djurtransporterna som förekommer inom EU är oacceptabla och att djurhälsan och djurskyddet därför måste stärkas. Enligt motion MJ422 (KD) yrkande 3 anføres att alla subventioner till transport av levande djur bör upphöra.

Utskottets ställningstagande

Transporter av levande djur är stressande för djuren på flera sätt: dels själva transporten, dels i- och urlastningen. Djurskyddet Sverige samlade in 25 000 namnunderskrifter, som kräver kortare djurtransporter och bättre förhållanden under transporten. Det finns få frågor som har så hög prioritet från djurskyddssynpunkt och som engagerar så många. Det räcker inte med djurskyddskonferenser utan nu krävs handling. Det finns redan många förslag på hur Sverige ska driva djurtransportfrågorna framåt. När EU kommer att se över djurtransportsförordningen har Sverige en viktig roll när det gäller att

kräva åtta timmars maxgräns också för transporter inom EU, som i dag kan vara mycket långa. Därutöver bör ytan som varje djur har till förfogande under transporten ses över och förbudet mot transport av sjuka djur implementeras. För transporter inom Sverige är det önskvärt att stödja utvecklingen av lokala och/eller mobila slakterier för att på så sätt kunna minska transporttiderna. Reglerna för nödslakt kan också behöva ses över. Än viktigare är att minska stressen vid in- och urlastning. När formella brister vid djurtransporter upptäcks, ska detta leda till åtal och för att ge transportörerna ekonomiska incitament att förbättra djurens villkor vid transporter bör sanktionsavgifter införas för slaktdjurstransporter med höga dödlighetstal. Det anförda bör ges regeringen till känna. Därmed tillstyrks motionerna MJ309 (S) och MJ356 (MP) yrkande 15. Motion U269 (KD) yrkande 13 delvis kan därmed lämnas utan åtgärd.

Beslutet fattades med acklamation. Kammaren biföll utskottets förslag.

13.4.8 Rapporten *Djurskydd vid slakt* (Livsmedelsverkets rapport 16-2010)

I Livsmedelsverkets rapport *Djurskydd vid slakt* beskrivs ett projekt som har kartlagt djurskyddet vid svenska slakterier i syfte att skapa en god grund för utveckling och standardisering av offentliga kontroller. Resultaten visar generellt på ett gott djurskyddsläge vid de svenska slakterierna.

Enligt EU:s bestämmelser om kontroll av livsmedel, det s.k. "Hygienpaketet" ska det finnas officiella veterinärer vid alla slakterier för tamboskap och fjäderfä. De officiella veterinärerna är anställda av myndigheterna och är således fristående från företagen. I den officiella veterinärens arbetsuppgifter ingår, förutom kontroll av livsmedelssäkerheten, även kontroll av djurskyddet. Vidare ingår kontroll av inkommande transportfordon, kontroll av de enskilda djuren (s.k. levandedjursbesiktning), kontroll av hantering och drivning av djuren, kontroll av förhållandena under uppställning samt kontroll av att företaget säkerställer god bedövningskvalitet och avblodning av de slaktade djuren.

I fråga om transportdödlighet beskrivs bl.a. följande om fjäderfä i rapporten. Andelen fåglar som påträffas döda i samband med att djuren lastas ut ur transportbehållare på slakteriet bennämns ofta transportdödlighet, men omfattar även de fåglar som dött under den tid som transportbehållarna har stått i slakteriets ankomsthall i

väntan på slakt. Denna dödlighet kan ses som en indikator dels på hur väl själva transporten och uppställningen i ankomsthallen på slakteriet har skötts, främst med avseende på termisk komfort, och dels på hur väl uppfödaren har sorterat bort och avlivat sjuka eller skadade kycklingar före eller i samband med lastningen på gården.

I rapporten nämns att det är viktigt att försöka fastslå när i processen denna dödlighet huvudsakligen uppstår, dvs. om den är kopplad till bristande gallring hos uppfödaren, brister i djurhanteringen i samband med infångandet och lastningen av fåglarna, alltför hög belägningsgrad i transportbehållarna (inte nödvändigtvis i relation till lagstiftningen, men i relation till vad djuren klarar av i relation till temperatur m.m.), brister i transportererna eller i uppställningen på slakteriet. En delförklaring kan även vara skillnader i ålder och vikt hos kycklingarna, eftersom slakterier tillämpar olika målvikter och det är känt att äldre kycklingar lättare drabbas av problem i samband med transporten. Transportdödligheten hos kycklingar sett i ett internationellt perspektiv anses vara relativt låg i Sverige och de i studien redovisade siffrorna med ett medeltal på 0,13 procent stöder detta.

13.4.9 Förekomsten av döda djur vid slaktdjurtransporter av nötkreatur, gris och får

Slakteriföretagen är skyldiga att presentera de djur som ska slaktas för de officiella veterinärerna vid slakteri. Att föra journal över transportdöda djur är inte en uppgift för officiella veterinärer. Av uppgifter som slakteriföretagen har uppgett om transportdöda slaktdjur avseende åren 2009–2011 och som Livsmedelsverket lämnat till utredaren framgår följande.

Tabell 8 Antal transporterade djur till de slakterier som besvarat frågorna

	Nöt	Svin	Får
2009	229 909	1 339 332	134 720
2010	345 224	1 687 934	182 826
2011	140 482	609 434	72 022

Tabell 9 Antal djur döda under transport till de slakterier som besvarat frågorna

2009	6	319	9
2010	12	291	27
2011	13	120	23

Av Livsmedelsverkets statistik kan utläsas att andelen transportdöda nötkreatur under åren 2009–2011 har varierat mellan 0,003 och 0,009 procent. Motsvarande siffror för svin har varierat mellan 0,017 och 0,02 procent och för får mellan 0,01 och 0,032 procent.

Statistiken är i vissa fall ofullständig, men enligt Livsmedelsverkets bedömning ligger antalet på promillenivå och en fullständig statistik skulle inte påverka resultatet nämnvärt. Enligt uppgift från Livsmedelsverket har den dödlighet som förekommit vid transport av slaktdjur berott på någon särskild händelse, t.ex. fel på ett särskilt transportfordon eller likande.

13.4.10 Slutlig rapport från särskild revision av Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor utförd i Sverige den 12–21 oktober 2010

I oktober 2010 utförde EU:s kontor för livsmedels- och veterinärfrågor (FVO) en särskild revision i Sverige. Den särskilda revisionen ingick i den allmänna revision som genomfördes enligt kontrollföreläggningen. Vid revisionen utvärderades genomförandet av de nationella åtgärderna för djurskyddskontroll inom lantbruket och under transport. Resultatet av revisionen redovisas i en slutlig rapport (GD (SANCO) 2010-8391).

I FVO:s rapport uppges att revisionen har visat att det svenska systemet för offentlig djurskyddskontroll fortfarande är i ett övergångsskede. Till följd av den nyligen genomförda administrativa omorganiseringen utförs ett minskat antal offentliga djurskydds-

kontroller på gårdarna och det görs mycket få kontroller av djurtransporter. Brister upptäcks oftast framgångsrikt vid kontroller på gårdarna, men verkställighetsåtgärder kan ta mycket lång tid att genomföra, även om de i allmänhet ger resultat. Rapporten innehåller ett antal rekommendationer till de svenska behöriga myndigheterna om hur påvisade brister kan rättas till och hur gällande verkställighets- och kontrollåtgärder kan förbättras.

I fråga om sanktioner finns rättsliga krav i artikel 55 i kontrollförordningen om att medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner vid överträdelser av unionsbestämmelser om bl.a. djurskydd och vidta alla erforderliga åtgärder för att se till att dessa tillämpas. De sanktioner som föreskrivs ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

I rapporten framhåller FVO bl.a. att det inte finns några förfaranden för hur länsstyrelserna ska gå till väga för att väcka åtal. Detta anges som ett problemområde för länsstyrelserna på grund av den höga graden av överklaganden och de stora resurser som dessa ärenden kräver. I rapporten sägs även att Jordbruksverket anser att påföljdsnivån för bristande efterlevnad av djurskyddsbestämmelserna är alltför låg. De senaste siffrorna för Sverige visar att åtal väcktes i 60 djurskyddsärenden 2008 och att det högsta fängelsestraff som utdömdes i tre av dessa ärenden var på sex månader. Maximistraffet för brott mot djurskyddslagen är två års fängelse.

I rapporten drar FVO den slutsatsen att den svenska lagstiftningen innehåller en bred rättslig grund med olika möjligheter att vidta verkställighetsåtgärder vid bristande efterlevnad. Verkställighetsåtgärder vidtogs i allmänhet, men de var inte alltid effektiva när det gällde att rätta till bristerna. Genomförandet kan vara mycket långsamt, vilket tillsammans med den omständigheten att vite inte har särskilt stor påverkan minskar påföljdernas avskräckande effekt och inte är helt förenligt med artikel 55 i kontrollförordningen. FVO rekommenderar att den centrala behöriga myndigheten bör vidta åtgärder för att se till att sanktionerna är avskräckande såsom den krävs enligt artikel 55 i förordningen.

13.5 Tillämpningen av bestämmelser om fängelsestraff

Den nuvarande straffskalan för brott mot djurskyddslagen innehåller, i likhet med straffskalan för djurplågeribrott, böter eller fängelse i högst två år. De straffskärpningar som infördes 2003 verkar enligt de poliser och åklagare samt företrädare för Jordbruksverket som utredaren har talat med inte ha haft någon större effekt på de straff som utdöms för brott mot djurskyddslagen och fängelse döms sällan ut för brott mot djurskyddslagen.

13.5.1 Straffnivåutredningens betänkande *Straff i proportion till brottets allvar* (SOU 2008:85)

I Straffnivåutredningens betänkande framhålls att det oberoende av vilken straffnivå som är den riktiga, innebär nackdelar om straffet regelmässigt ligger nära straffskalans minimum. Detta kan tolkas som om att domstolen har sett milt på gärningen, trots att brottet i själva verket har bedömts vara som ett normalfall. Dessutom blir det med en sådan tillämpning svårt att göra någon skillnad mellan normalfallen och de fall där det har förelegat någon förmildrande omständighet, vilket leder till att det för ett väsentligt allvarigare brott kan dömas ut en påföljd som bara är marginellt strängare än den som döms ut för ett mindre allvarligt brott. Straffnivåutredningens utgångspunkt var att försvårande och förmildrande omständigheter bör beaktas mer vid straffmätningen, vilket bör leda till att utdömda straff sprids ut bättre över den tillämpliga straffskalan. Detta gäller generellt för samtliga brottstyper. Att det begås betydligt fler mindre allvarliga brott än mer allvarliga, innebär dock att den nedre delen av straffskalan alltid kommer att utnyttjas i större utsträckning än den övre.

I rättspraxis ligger de flesta straff som döms ut nära straffskalans minimum medan den övre delen av skalan används mer sällan. Enligt den praxis som utarbetades före 1989 när de nuvarande bestämmelserna i 29 kap. brottsbalken infördes, låg straffen som regel i straffskalans nedre del. I förarbetena (prop. 1987/88:120 s. 77 f.) anförde departementschefen att den övre delen av straffskalan utnyttjas mer sällan, eftersom denna normalt inte är avsedd för mer ordinär brottslighet utan för exceptionella fall som i praktiken sällan inträffar.

13.5.2 Artbrott

I bedömningen om fängelse ska väljas ska rätten även väga in brottets art. När bestämmelsen om detta infördes i brottsbalken 1989 anfördes att vissa brott enligt då gällande praxis ansågs motivera fängelse av allmänpreventiva skäl, även om de inte har ett särskilt högt straffvärde. Som exempel nämndes i förarbetena bl.a. rattfylleri, vissa brott mot vapen- och jaktlagstiftningen, vissa former av misshandel, våld mot tjänsteman och skattebrott. För dessa brott borde det enligt förarbetena alltjämt finnas en presumtion för fängelse och krävas särskilda skäl för att välja en icke-frihetsberövande påföljd.

Vilka brottstyper som anses vara av en sådan art att de i normalfallet bör föranleda fängelse trots att straffvärdet understiger ett år har framför allt slagits fast i Högsta domstolens praxis. Utöver de brottstyper som nämns i förarbetena till 1989 års lagändringar finns brott som sexuellt utnyttjande av barn, narkotikabrott, vissa bokföringsbrott, mened samt övergrepp i rättsak.

I avgörandet NJA 2006 s. 339 har Högsta domstolen i ett fall av djurplågeri inte ansett att brottslighetens art utgör skäl att ge fängelsestraff. Högsta domstolen uttalade bl.a. följande.

Av förarbetena till bestämmelsen i 30 kap. 4 § brottsbalken, enligt vilken brottslighetens art kan utgöra ett skäl för att döma till fängelse, framgår att med uttrycket brottslighetens art främst avsetts sådana brottstyper som enligt då gällande praxis ansetts motivera fängelse trots att de inte har ett särskilt högt straffvärde (prop. 1987/88:120 s. 100). I de fall då någon sådan fast praxis inte finns kan bedömningen basera sig på uttalanden som lagstiftaren gjort i samband med ny lagstiftning (jfr t.ex. NJA 1995 s. 80). I viss utsträckning torde det emellertid vara ofrånkomligt att domstolarna tar ställning till frågan om brottslighetens art oberoende av om lagstiftaren uttalat sig i frågan.

Något stöd för att det skulle finnas någon fast praxis enligt vilken djurplågeri i allmänhet skulle vara ett sådant brott som skall föranleda fängelse även när det inte har ett särskilt högt straffvärde (s.k. artbrott) finns inte. Av allmänt tillgänglig statistik framgår tvärtom att villkorlig dom och skyddstillsyn är klart vanligare som påföljd än fängelse. Några uttalanden från lagstiftaren som ändå kan ge anledning att mer generellt bedöma djurplågeri som artbrott finns inte heller. Det har inte heller framkommit att djurplågeri skulle ha ökat i sådan omfattning, eller andra förhållanden inträtt, att detta skulle kunna ge anledning till en sådan bedömning. Vad som nu sagts utesluter inte att djurplågeri ändå under vissa omständigheter kan vara att anse som ett

artbrott. Så skulle kunna tänkas vara fallet om det förelegat sådana särskilda försvårande omständigheter som avses i 29 kap. 2 § brottsbalken, som exempelvis särskild hänsynslöshet, även om dessa inte gör att straffvärdet blir så högt att detta i sig motiverar ett fängelsestraff [...]. Att gärningsmannen för att tillgodose egna intressen eftersom intresset att motverka lidande hos djur på ett sätt som visar en uppenbar likgiltighet för det senare intresset kan också tala för att brottligheten varit av en sådan art att ett fängelsestraff bör utdömas.

Eftersom djurplågeri enligt NJA 2006 s. 339 inte kan ses som ett artbrott kan brott enligt 36 § andra stycket och 36 a § andra stycket djurskyddslagen inte heller utgöra artbrott. Anledningen till detta är att brott mot djurskyddslagen är underordnat brott enligt brottsbalken, trots att fängelse ska följa i sådana fall.

13.6 Blankettstraffstadganden

13.6.1 Begreppet blankettstraffstadgande

Enligt direktivet ska utredaren mot bakgrund av Högsta domstolens avgörande NJA 2005 s. 33 se över straffbestämmelserna i djurskyddslagen i syfte att identifiera och utmönstra, dvs. ta bort, otillåtna blankettstraffstadganden.

I specialstraffrätten används ofta s.k. blankettstraffstadganden. När en straffbestämmelse utgörs av ett blankettstraffstadgande så betyder det att den inte innehåller all information som behövs för att avgöra vad som är straffbart. I stället hänvisar straffbestämmelsen till andra regler. Dessa regler kan vara andra regler på lagnivå eller regler på lägre nivå i normhierarkin såsom förordningar utfärdade av regeringen eller föreskrifter från bl.a. statliga förvaltningsmyndigheter. Om blankettstraffstadgandet fylls ut av regler på lägre nivå än lag innebär det i praktiken att vad som ska vara straffbart bestäms av någon annan än riksdagen.

Lagstiftningstekniken med blankettstraffbud har ansetts vara fördelaktig bl.a. genom att lagtexten blir mer lättöverskådlig. En annan fördel är att ansvar kan delegeras till regeringen och myndigheter och därigenom avlasta riksdagen från att uppdatera straffbestämmelserna på områden där snabb utveckling sker. Det är viktigt att det straffrättsliga regelverket håller jämna steg med reglerna i övrigt och detta gäller särskilt på områden där EU-

lagstiftning på ett effektivt sätt måste införlivas i svensk rätt (Asp 2002).

13.6.2 Högsta domstolens avgörande NJA 2005 s. 33

Regeringsformen (RF) reglerar den offentliga makten i Sverige. Skydd mot frihetsberövande är en av de medborgerliga fri- och rättigheter som stadgas om i RF. När en straffbestämmelse innehåller fängelse i straffskalan innebär det en begränsning av detta skydd. Huvudregeln är att riksdagen ska besluta om straffbestämmelser som i straffskalan innehåller fängelse.

Riksdagen kan dock ge regeringen bemyndigande att meddela föreskrifter om exempelvis näringsverksamhet, djurskydd samt natur- och miljövård. Bemyndigandet innebär dock inte rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter (dvs. annan verkan av brott än påföljd, t.ex. förverkande, vilket innebär att staten kan ta hand om egendom som på något sätt har haft samband med brottslig verksamhet). Riksdagen kan dock i lagen föreskriva att även annan rättsverkan än böter ska vara aktuellt för överträdelse av den föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet. Detta framgår av 8 kap. 3 § (tidigare 8 kap. 7 §) RF.

Högsta domstolen (HD) har i avgörandet NJA 2005 s. 33 prövat om blankettstraffstadganden är förenliga med RF i vissa fall. HD konstaterade att bestämmelsen i 8 kap. 3 § andra stycket RF, som tillåter blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan, till sin ordalydelse enbart omfattar föreskrifter som har meddelats av regeringen. HD fann även att det får anses att RF inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att det gärning som på så sätt straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter.

Därefter har frågan om blankettstraffstadganden berörts av HD i avgörandena NJA 2006 s. 293 (I och II), NJA 2007 s. 918 och NJA 2008 s. 567. Av rättsfallen framgår sammanfattningsvis att när blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan har fyllts ut av myndighetsföreskrifter på så sätt att den gärning som straffbeläggs anges *helt eller i väsentliga delar i myndighetsföreskrifter*, anses inte fängelse ingå i straffskalan. En domstol kan alltså inte döma till

fängelse för dessa brott. Däremot kan en domstol lägga ett blankettstraffstadgande till grund för förverkande.

13.6.3 Blankettstraffstaganden i djurskyddslagen

I djurskyddslagen finns blankettstraffstadganden i 36 § punkten 1 och 2 djurskyddslagen. Enligt denna paragraf döms den som av uppsåt eller oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen till böter eller fängelse i högst två år. Ytterligare ett blankettstraffstadgande finns i 36 a § djurskyddslagen. Enligt denna paragraf så döms den som av uppsåt eller oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen till böter eller fängelse i högst två år. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

Om denna straffbestämmelse i det enskilda fallet träffas av förbudet att döma till fängelse beror på om regeringen har fått delegera rätten att meddela föreskrifter samt, om regeringen i praktiken har utnyttjat denna. I nuvarande djurskyddslag finns bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om lagens tillämpning. Sådan föreskriftsrätt anges i 1 a, 3–4, 6–8, 10–12, 14, 16–18, 19 a, 20–22, 25 och 25 a–b §§ djurskyddslagen.

Lantbruksstyrelsen, Djurskyddsmyndigheten, Centrala försöksdjursnämnden och Jordbruksverket har meddelat totalt 35 föreskrifter med stöd av bemyndiganden i djurskyddsförordningen. Regelmassan omfattar för närvarande ungefär 600 paragrafer och har ett vitt skiftande innehåll. Vissa av föreskrifterna ändras även med jämna mellanrum.

Stadgandet i 36 § första stycket 2 punkten djurskyddslagen innebär i praktiken att alla överträdelser av föreskrifter om begränsningar eller förbud, som följer av djurskyddslagen, är straffbelagda med fängelse i straffskalan. Enligt den nuvarande regleringen kan fängelse alltså utdömas när en straffbelagd gärning helt eller i det väsentliga anges i föreskrifter.

Enligt HD:s avgörande i NJA 2005 s. 33 följer emellertid att fängelse i sådana fall inte kan anses ingå i straffskalan. Någon möjlighet att utdöma fängelsestraff till följd av överträdelser av bestämmelser i föreskrifterna finns således inte i praktiken. Såvitt

Jordbruksverket känner till så har det i domstolspraxis inte förekommit att fängelsestraff dömts ut med stöd av föreskrifterna.

13.6.4 Blankettstraffstadganden i EU-rätt

EU-förordningar är i alla delar bindande och direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Att förordningarna är direkt tillämpliga innebär att de inte behöver transformeras till svensk lag och att innehållet i förordningarna inte heller ska återges i den svenska författningstexten. Däremot innehåller inte EU-förordningarna några direkt tillämpliga straffbestämmelser, utan det behövs svenska straffbestämmelser för att kunna sanktionera brott mot förordningarna. Att EU-förordningarnas handlingsregler inte ska göras om eller tas in i den svenska lagtexten kommer i konflikt med de höga krav på tydlighet och förutsebarhet som gäller för straffbestämmelser. Det medför också ett behov av att utforma straffbestämmelserna som blankettstraffstadganden.

Av de grundläggande bestämmelserna i EUF-fördraget om lojalitetsplikt, enligt fast rättspraxis och bl.a. artikel 55 i kontrollförordningen ska medlemsstaterna fastställa bestämmelser om sanktioner vid överträdelse av foder- och livsmedelslagstiftningen liksom andra unionsbestämmelser om djurskydd och djurhälsa. Medlemsstaterna ska vidta alla erforderliga åtgärder för att se till att dessa tillämpas och de sanktioner som föreskrivs ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

I fråga om blankettstraffstadganden som fylls ut av EU-bestämmelser fann HD i rättsfallet NJA 2007 s. 227, bl.a. att det kunde anses vara förenligt med RF:s bestämmelser om normgivning att straffbestämmelsen i 8 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling såvitt gäller tullplikten fått sitt innehåll utfyllt av föreskrifter i en EU-förordning. I paragrafen har meddelats bestämmelser om straff (böter eller fängelse i högst två år) bl.a. för den som, i samband med att en vara förs in i landet, uppsåtligen lämnar oriktig uppgift vid tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för att tull, annan skatt eller avgift undandras det allmänna (tullbrott). HD påpekade dels att någon transformering eller inkorporering till svensk lag av EU-förordningar inte krävs och inte heller är tillåten, dels att den EU-förordning som fyllde ut straffbestämmelsen borde kunna anses vara likställd med svensk lag. Därefter konstaterades att det inte är möjligt att knyta

föreskrifter om straffansvar för den som lämnar oriktig uppgift vid tullbehandling till någon svensk lag som innehåller de materiella bestämmelserna om tullskyldighet samt att de svenska straffbestämmelserna därför måste meddelas fristående från den utfyllande materiella regleringen. HD framhöll att det inte finns något generellt konstitutionellt hinder mot att man i en svensk lag med straffbestämmelser hänvisar till det materiella innehållet i någon annan lag, ens om hänvisningen är framåtsyftande och omfattar kommande föreskrifter. Slutligen konstaterade HD att i det aktuella fallet var det inte fråga om att någon delegering hade skett av normgivningskompetens enligt 8 kap. RF till regeringen, kommun eller underlydande myndighet, utan straffföreskriften i 8 § lagen om straff för smuggling får till viss del sitt innehåll utfyllt av bestämmelser vilka beslutas av en mellanfolklig organisation som fått sin normgivningskompetens överlämnad från riksdagen. Straffbestämmelsen var tillåten enligt normgivningsreglerna.

13.6.5 Djurskyddsmyndighetens yttrande till Jordbruksdepartementet den 28 juni 2005

Djurskyddsmyndigheten har i yttrande efter Jordbruksdepartementets begäran om underlag med anledning av Högsta domstolens dom om blankettstraffstadgande (den 9 februari 2005 i mål B 4466-02); Jo 2005/1152 bl.a. uttalat följande i frågan om möjliga åtgärder för att undvika blankettstraffstadganden m.m. Av Högsta domstolens dom följer att blankettstraffstadganden som straffbelägger författningar av lägre dignitet än förordning strider mot grundlag i den del fängelse ingår i straffskalan. Högsta domstolens dom bör tolkas så att man alltid ska behandla brott mot myndighetsföreskrifter som om fängelse inte ingick i straffskalan. Den som döms enbart för brott mot myndighetsföreskrifter kan därför heller aldrig dömas till t.ex. villkorlig dom, skyddstillsyn eller sluten ungdomsvård. Preskriptionstiden för brott mot myndighetsföreskrifter blir två år, mot fem år för brott mot djurskyddslagen eller – förordningen. De mest straffvärda djurskyddsbroten torde bedömas som djurplågeri eller brott mot djurskyddslagen, och då kunna ge fängelse, villkorlig dom etc. Enligt Djurskyddsmyndighetens mening är det både möjligt och rimligt att, sedan de ändringar som föreslås nedan gjorts, ta bort fängelse ur straffskalan för brott mot myndighetens föreskrifter.

En sådan ändring skulle enbart innebära en kodifiering av vad som redan gäller efter Högsta domstolens dom. Enligt Djurskyddsmyndighetens mening bör man vara försiktig med att överföra myndighetsföreskrifter till djurskyddsförordningen. Konstruktionen riskerar att på sikt äventyra den svenska ordningen med relativt självständiga expertmyndigheter. En risk är också att djurskyddsförordningen blir oöverskådlig, vilket dock kan lösas genom en uppdelning i flera förordningar. Om en överföring sker bör det som huvudregel vara de allra mest straffvärda bestämmelserna som flyttas. När det gäller EU-förordningar så befinner sig de på en högre normgivningsnivå än myndighetsföreskrifter. Att straffbelägga brott mot EU-bestämmelser med fängelse torde därför enligt Djurskyddsmyndighetens bedömning inte möta några konstitutionella hinder.

13.6.6 Jordbruksverkets yttrande till utredaren

Utredaren har under hösten 2010 begärt Jordbruksverkets yttrande i vissa frågor gällande identifiering och utmönstring av otillåtna blankettstraffstadganden enligt vad som anges i utredarens direktiv.

Jordbruksverket har redovisat sin bedömning i följande frågor ställda av utredaren. I yttrande uppger Jordbruksverket bl.a. följande. Enligt Jordbruksverkets bedömning är det i och för sig är möjligt att flytta upp enskilda bestämmelser i verkets föreskrifter till förordningsnivå, men att det bör ske med mycket stor försiktighet och i så fall bara avse de mest straffvärda bestämmelserna. Det vore mycket olyckligt om förvaltningsmyndigheternas självständighet urholkas genom att detaljbestämmelser beslutas på regeringsnivå. En sådan ordning innebär också sannolikt dels en tidsutdräkt, dels att regelverket blir svåröverskådligt. Beaktas måste också svårigheterna att avgöra var gränsen mellan mer respektive mindre straffvärda bestämmelser ska gå och vilka signaler en sådan uppdelning sänder ut. Enligt Jordbruksverkets bedömning är det både möjligt och rimligt att ta bort fängelse ur straffskalan för brott mot verkets föreskrifter. Det skulle i praktiken inte innebära någon förändring i förhållande till vad som redan gäller efter Högsta domstolens dom 2005. Ett särskilt problem som Jordbruksverket dock kan se om fängelse utmönstras ur straffskalan för brott mot verkets föreskrifter är att preskriptionstiden för dessa brott då sänks från fem till två år.

Sannolikt innebär högsta domstolens dom att denna förändring av preskriptionstiden redan gäller, men frågan är såvitt känt inte prövad. Det är Jordbruksverkets bedömning att de mest klandervärda djurskyddsbrotten täcks av befintliga straffbestämmelser och att de därmed kan föranleda fängelse. Många av bestämmelserna i djurskyddslagen och djurskyddsförordningen är ganska allmänt hållna. Vad gäller de bestämmelserna är det Jordbruksverkets uppfattning att verkets detaljbestämmelser tjänar som vägledning för rättstillämpningen när de har att avgöra vari den straffbelagda gärningen består. De mest straffvärda djurskyddsbrotten torde enligt Jordbruksverkets bedömning dock kunna direkt bedömas som djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken eller som brott mot djurskyddslagen.

Utredaren har under hösten 2011 begärt ett kompletterande yttrande från Jordbruksverket om verket bedömer att det i de EU-förordningar som kompletteras av djurskyddslagen samt rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning (slaktförordningen) finns bestämmelser där det ur djurskyddsmässig synvinkel är motiverat att fängelse ingår i straffskalan.

I yttrande uppger Jordbruksverket bl.a. att överträdelse av bestämmelser som rör själva hanteringen av djur skulle kunna medföra lidande för djuren i allvarliga fall. Fängelse skulle i sådana fall kunna vara motiverat i straffskalan, såvida inte dessa brott redan täcks av befintliga straffstadganden, exempelvis djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken. Enligt Jordbruksverkets bedömning är det främst i artiklarna 6.3, 8.1 samt 9.1 i rådets förordning (EG) nr 1/2005 (transportförordningen) och artiklarna 4.1, 9.3 samt 15.1-3 i förordning (EG) nr 1099/2009 (slaktförordningen) som det kan vara motiverat att fängelse ingår i straffskalan.

13.7 Alternativa sanktioner

13.7.1 Sanktionsavgiftsutredningens betänkande

I utredarens problemanalys har flera länsstyrelser framhållit att det skulle vara önskvärt med en möjlighet för kontrollmyndigheten att besluta om ekonomiska sanktioner för vissa väl definierade och lätt kontrollerbara överträdelse vid lindriga och måttliga brister i

djurhållningar. Frågan om införande av sanktionsavgifter på bl.a. djurskyddsområdet har tidigare utretts av Sanktionsavgiftsutredningens betänkande *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd* (SOU 2006:58). Sanktionsavgiftsutredningens uppdrag var att göra en översyn av sanktionsbestämmelserna i djurskydds- foder- och livsmedelslagarna och överväga om detta bör kompletteras alternativt ersättas med bestämmelser om sanktionsavgifter.

I betänkandet anförs sammanfattningsvis bl.a. följande (s.11–18). Livsmedel, foder och djur hanteras av ett synnerligen stort antal företag och personer. Av rapporter med sammanställningar över kontrollmyndigheternas inspektioner framgår att det begås ett stort antal mindre allvarliga överträdelser på aktuella områden. Regelverken är mycket omfattande och komplexiteten stor. Brister påträffas med stor frekvens vid kontrollmyndigheternas inspektioner. Enligt statistik från Brottsförebyggande rådet är det emellertid få personer som lagförs för brott mot djurskydds- foder- och livsmedelslagarna. Det kan således konstateras att endast en mycket liten andel av överträdelserna beivras genom lagföring. Sannolikheten för att någon som bryter mot aktuell lagstiftning bestraffas är följaktligen låg. Den straffrättsliga regleringen fungerar därmed inte som den är avsedd att göra. Flera omständigheter talar enligt Sanktionsavgiftsutredningens slutsatser för ett införande av sanktionsavgifter. De erbjuder ett enklare och snabbare beivrande av regelbrotten. Erfarenheterna av sanktionsavgifter har varit goda på andra områden. Eftersom sanktionsavgift fyller en likartad funktion som en straffpåföljd, kan avgiften i viss utsträckning ersätta straff. Det innebär att utredningsarbetet beträffande vissa regelbrott flyttas från polis och åklagare till kontrollmyndigheterna. Det övervägande antalet överträdelser som omfattas av den aktuella lagstiftningen upptäcks av kontrollmyndigheterna, som också i allmänhet har bättre förutsättningar att utreda dem. En sådan förändring kan få till följd att fler överträdelser än tidigare beivras. En annan fördel är att sanktionsavgift, till skillnad från straff, kan åläggas såväl fysiska som juridiska personer. En betydande andel av regelbrotten begås i verksamhet som bedrivs i bolagsform. Det kan i många fall tyckas lämpligare att bolaget och inte någon i bolaget verksam person åläggs ansvar för de överträdelser som här kan komma i fråga. Det huvudsakliga skälet för att införa sanktionsavgifter är att uppnå en effektivisering. Systemet bör därför bygga på kriterierna enkelhet,

tydlighet, schablonisering och snabb handläggning. Det innebär enligt Sanktionsavgiftsutredningens slutsatser att långt ifrån alla överträdelser lämpar sig för att omfattas av en sådan ordning. De aktuella bestämmelserna syftar till att direkt eller indirekt skydda viktiga värden. Det är därför svårt att bedöma vilka regelbrott som är att anse som mindre allvarliga. Till denna kategori bör det emellertid enligt Sanktionsavgiftsutredningens bedömning inte bli aktuellt att hänföra överträdelse som kan medföra risker för skador på människors eller djurs hälsa eller på miljön. I stället bör till kategorin mindre allvarliga i första hand hänföras överträdelser av administrativ natur. För dessa överträdelser kan en sanktionsavgift förväntas vara ett effektivt styrmedel. Att systemet ska bygga på snabb handläggning medför vidare att sanktionsavgifter bör utlösas endast av lätt konstaterbara överträdelser för vilka utredningsinslaget är begränsat.

Sanktionsavgiftsutredningens förslag om att införa sanktionsavgifter på bl.a. djurskyddslagens tillämpningsområde har inte lett till någon lagstiftning.

13.7.2 Förslag om sanktionsavgifter i Djursmittsutredningens betänkande (SOU 2010:106)

I Djursmittsutredningens betänkande *Folkhälsa – Djurbälsa Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring* (SOU 2010:106) föreslås att ett nytt system med administrativa sanktionsavgifter införs som delvis ska ersätta de straffbestämmelser som finns i bl.a. den nu gällande epizootilagen (1999:657). Som skäl för förslaget anförs i betänkandet (s. 432) att den offentliga kontrollen över efterlevnaden av djurhälsoregelverket är begränsad. Det är få ärenden som har anmälts till åklagare och antalet fall som har lett vidare till åtal är, enligt vad Djursmittsutredningen erfarit, ytterst få. Det finns dock indikationer på att det förekommer överträdelser av regelverket och utredaren föreslår att kontrollsystemet ska skärpas. Det finns även anledning att effektivisera sanktionssystemet, eftersom många djurägare kan låta bli att följa bestämmelser utan att riskera att samhället ingriper. I betänkandet framhålls att ett system med straffbestämmelser där långt ifrån alla överträdelser beivras inte är effektivt och ändamålsenligt. Sådana straffbestämmelser blir inte avskräckande utan framstår endast som tomma hot. På närliggande områden, som t.ex. livsmedels- foder-

och djurskyddsområdena, har det konstaterats att frågorna inte prioriteras av det straffrättsliga systemet. Det finns anledning att befara att detsamma kommer att bli fallet med överträdelser av den nya djursmittslagen, även om mindre allvarliga överträdelser ska sanktioneras med straff. Vidare betonas i betänkandet att ett straffrättsligt system inte bör belastas med sådana frågor som lika bra eller bättre kan hanteras på annat sätt. Ett sanktionsavgiftssystem erbjuder enklare och snabbare beivrande av regelbrotten. Det gäller särskilt om en avgift, i likhet med t.ex. miljöstraffavgift, kan åläggas oberoende av subjektiva omständigheter, dvs. med strikt ansvar. Utredningen avseende regelbrottet kan i så fall inskränkas till frågan om en överträdelse objektivt sett har ägt rum. Detta borde i många fall medföra resursbesparingar. Det enklare förfarandet innebär också att samhällets reaktion på överträdelsen kommer snabbare, något som kan förväntas ge en större preventiv effekt.

13.7.3 Företagsbot

Företagsbot är en särskild ekonomisk sanktionsform med straffande effekt som kan påföras näringsidkare vid brott i näringsverksamhet. Bestämmelser om företagsbot finns i 36 kap. 7 – 10 a §§ brottsbalken. Näringsidkare kan vara både fysiska och juridiska personer. Det är inte en påföljd för brott, utan en särskild rättsverkan av brott som har begåtts i näringsverksamhet. Företagsbot har dock en straffande funktion genom att den näringsidkare som åläggs bot kan framstå som klandervärd i sitt bedrivande av verksamheten. Som regel hindrar påförande av företagsbot inte att gärningsmannen även fälls för brottet.

Som näringsverksamhet räknas bl.a. privat driven verksamhet av ekonomisk art. Det krävs att verksamheten har viss varaktighet, men den behöver inte syfta till att ge vinst, vara av stor omfattning eller näringsidkarens huvudsakliga sysselsättning. Normalt hör t.ex. jordbruk till näringsverksamhet (prop. 1985/86:23 s. 24).

Förutsättningen är att en person i ledande ställning i ett företag har begått brott i sin näringsverksamhet genom att inte ha gjort tillräckligt för att förebygga brottsligheten. Det kan också utdömas om en person som har haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten har brustit i sitt uppdrag. Företagsbot kan åläggas näringsidkaren även om denne inte har del i brottsligheten

och boten kan bestämmas till lägst 5 000 kr och högst 10 miljoner kr.

Allmän domstol beslutar om företagsbot på yrkande av åklagare. Företagsbot kan även beslutas genom strafföreläggande dvs. genom att näringsidkaren godkänner ett beslut av åklagare om att företaget ska åläggas företagsbot på visst belopp.

Vid bestämningen av storleken av företagsbot ska särskild hänsyn tas till den skada eller fara som brottsligheten har inneburit samt till brottslighetens omfattning och förhållande till näringsverksamheten. Skälig hänsyn ska också tas till om näringsidkaren tidigare har ålagts att betala företagsbot. Företagsbot kan även åläggas genom strafföreläggande (Dahlqvist m.fl. 2010).

13.8 Frågor om kompetensutveckling och specialisering hos tillämpande myndigheter m.fl.

Under utredarens arbete har det framförts att det finns ett behov av kompetensutveckling i juridiska frågor om djurskyddsbrott för djurskyddskontrollanter samt personal vid polis- och åklagarmyndigheter och i domstolar.

I det följande redogörs i vilken utsträckning behovet av utbildning i fråga om djurskyddsbrott har uppmärksammats hos polisen, åklagarmyndigheterna och domstolarna.

13.8.1 Polismyndigheterna

Rikspolisstyrelsen (RPS) beslutade den 8 december 2008 att en inspektion av polismyndigheternas handläggning av ärenden enligt lagen om tillsyn av hundar och katter och djurskyddslagen skulle genomföras. Inspektionen avsåg perioden den 1 januari – den 31 december 2009. Inspektionen redovisas i Rikspolisstyrelsens rapport Inspektion djurärenden (Inspektionsrapport 2009:8).

Av rapportens sammanfattning framgår bl.a. att inspektionsgruppen konstaterade att ärenden enligt tillsynslagen och djurskyddslagen handläggs av personer med stort engagemang, men att dessa ibland saknar åtminstone formell kompetens för att handlägga djurärenden på ett önskvärt sätt. Vidare kunde inspektionsgruppen konstatera att det fanns betydande olikheter i polismyndigheternas handläggning av djurärenden. Detta bedömdes

bero på att de saknades en nationell och enhetlig utbildning saknas i detta hänseende. Önskemål om en sådan framfördes från flera polismyndigheter.

Inspektionsgruppen rekommenderade bl.a. att de önskemål som har framförts om utbildning bör snarast uppfyllas. Enligt uppgift från Rikspolisstyrelsen är frågan fortfarande på diskussionsstadiet.

13.8.2 Åklagarmyndigheterna

I Sanktionsavgiftsutredningens betänkande (s.115) nämns att flera kontrollmyndigheter påtalat att åklagarna har bristfällig kunskap om lagstiftningsområdet och att detta leder till att få personer lagförs för brott mot bl.a. djurskyddslagen. Kontrollmyndigheterna har uppgett att den låga kunskapsnivån framför allt beror på att åklagarna har för få mål med sådan inriktning. Ett sätt att åtgärda det är att förbättra samarbetet mellan kontrollmyndigheterna och åklagarmyndigheten. Detta kan ske t.ex. genom att åklagarna får utbildning inom aktuella områden. En annan möjlighet är att samla kompetensen på djurskyddsområdet till vissa åklagare genom införande av specialisttjänster. Dessa åklagare skulle då få större erfarenhet av brott inom djurskyddsområdet.

Åklagarmyndigheten publicerar rättslig information i form av rättspromemorior, s.k. rätts-PM, som framför allt Åklagarmyndighetens tre utvecklingscentrum tar fram. I promemoriorna presenteras bl.a. praxisöversikter, rättsutredningar, kartläggning av goda och mindre goda rutiner samt råd om hur olika frågor kan hanteras. Sedan 2005 har ett drygt femtiotal rätts-pm tagits fram om olika brottstyper eller rättsområden. I dagsläget finns inget rätts-pm om djurskyddsbrott.

13.8.3 Domstolarna

Domstolsakademin

Sveriges Domstolars Akademi för utbildning (Domstolsakademin) tillhandahåller centralt anordnade utbildningar som riktar sig till domare och, i förekommande fall, övrig domstolspersonal, i hela landet. Utbildningens syfte är att ge varje domare förutsättningar att möta de krav som ställs i den dömande verksamheten. Vidare

kan Domstolakademin genom praktiskt och ekonomiskt stöd medverka till att utbildningsinsatser inom särskilda rättsområden genomförs lokalt hos vissa domstolar.

Enligt uppgift från Domstolsakademin tillhandahålls för närvarande inte någon speciell utbildning på djurskyddslagens område. I Domstolsakademinns årligen återkommande inventering av domstolarnas aktuella utbildningsbehov under 2010 har två av landets tolv förvaltningsrätter angett att det finns önskemål om utbildning på djurskyddslagens område.

Specialisering av domstolarnas hantering av djurskyddsärenden

De synpunkter som har framhållits i utredarens arbete angående domstolarnas hantering av djurskyddsmål är bl.a. att det upplevs att handläggningstiderna är långa och att domstolarnas personal ofta inte har tillräcklig kunskap om denna måltyp. En fråga är därför om en ökad specialisering inom domstolarna skulle vara möjlig, exempelvis genom att handläggningen koncentrerades till vissa domstolar.

I betänkandet *Mål och medel* (SOU 2010:44) redovisas Målutredningens uppdrag med att bl.a. analysera om det hos domstolarna finns behov av särskilda åtgärder för vissa måltyper. Syftet med detta skulle vara att åstadkomma snabbhet eller särskild kompetens i domstolsförfarandet. Med särskilda åtgärder menas lagreglerade särlösningar, t.ex. tidsfrister och sammansättningsregler som innebär att särskilda ledamöter deltar i handläggningen eller särskilda domstolar.

Målutredningen konstaterar bl.a. att det i allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol och specialdomstol handläggs totalt flera hundra olika typer av mål. Måltyperna rör så gott som alla rättsområden och samhällssektorer. I de olika typerna av mål behandlas vitt skilda intressen. Gemensamt för i stort sett alla typer av mål är att det föreligger ett behov av ett snabbt avgörande. För att domstolen snabbt ska kunna fatta materiellt riktiga avgöranden krävs i de allra flesta fall att de domare som handlägger målen har omfattande kunskaper. I betänkandet behandlas några mer generella åtgärder som bedöms kunna förbättra domstolarnas förutsättningar.

Målutredningen bedömer att behovet av särskild kompetens i domstolsförfarandet i stor utsträckning kan och bör bemötas

genom *domstolsintern specialisering*. Detta betyder att en domstol organiserar sin verksamhet så att endast vissa domare handlägger vissa typer av mål i större utsträckning än övriga domare på domstolen. Domstolsintern specialisering kan kombineras med andra insatser som också kan bidra till förhöjd kompetens i domstolsförfarandet. Ett exempel är olika former av utbildning för domare, bl.a. genom riktade utbildningsinsatser.

Målutredningen gör den bedömningen att den allmänna ordningen för domstolsprövningen måste sörja för att alla mål avgörs så snart som möjligt och med hög kompetens. Särskilda åtgärder, dvs. författningsreglerade sÄrlösningar, bör användas endast när det finns behov av *extra stor skyndsambhet eller extra hög eller annan särskild kompetens*. Behovet av skyndsambhet eller kompetens för en viss måltyp bör vara särskilt stort i förhållande till de behov som övriga måltyper har i dessa avseenden och att sådana särskilda åtgärder bör användas restriktivt.

Enligt Målutredningens bedömning föreligger ett behov av särskilda åtgärder för att uppnå särskild skyndsambhet när:

- prövningen har betydelse för om en person ska vara fortsatt frihetsberövad
- särskilt skyddsvärda eller utsatta personer är parter och utgången i målet har betydelse för deras grundläggande levnadsbetingelser
- avgörandet blir meningslöst om det inte fattas inom viss kortare tid eller
- särskilda skyndsambhetskav följer av Sveriges internationella åtaganden.

Ett behov av särskilda åtgärder för att uppnå särskild kompetens föreligger enligt Målutredningens bedömning när:

- den juridiska komplexiteten är stor eller när förfarandereglerna i hög grad avviker från de allmänna processrättsliga reglerna samtidigt som målunderlaget är klart begränsat eller
- det för en korrekt prövning av saken krävs fackkunskap som inte kan eller bör mötas genom sakkunnigbevisning.

Vid handläggningen av mål krävs, utöver juridiska kunskaper, i vissa fall och i olika hög grad, sakkunskaper. Exempelvis kan det

vara fråga om teknisk, ekonomisk eller medicinsk kunskap. I stor utsträckning bör ett sådant behov kunna mötas utan särskilda åtgärder. Det ankommer som huvudregel på parterna att svara för bevisningen, se t.ex. 35 kap. 6 § rättegångsbalken. Dessutom har parterna ett långtgående ansvar för att presentera processmaterialet på ett sådant sätt som gör att domstolen kan ta till sig informationen och värdera den. Vid behov har domstolarna dessutom möjlighet att anlita särskild fackkunskap t.ex. genom att anlita en sakkunnig.

13.8.4 Samarbete i Stockholms län mellan länsstyrelsen och polismyndigheten

Länsstyrelsen i Stockholms län och Polismyndigheten i Stockholms län bedriver sedan i april 2011 ett etablerat samarbete med varandra i frågor som rör hantering av ärenden enligt djurskyddslagen. Samarbetet grundas på ett beslut av länspolis-mästaren.

Samarbetet mellan länsstyrelsen och polismyndigheten sker dels på chefsnivå där övergripande frågor rörande verksamheten tas upp, dels på handläggarnivå där personal från länsstyrelsen och polismyndigheten har regelbundna möten vid vilka aktuella ärenden hanteras. Personal från polismyndigheten och länsstyrelsen deltar även i gemensam utbildning.

Samarbetet uppges ha skapat god kommunikation mellan myndigheterna och har även inneburit att ärenden kan hanteras och följas upp effektivt och ändamålsenligt. Vidare uppges samarbetet även vara resursbesparande och innebär bättre kontroll och hantering av kostnader som uppkommer för polisen till följd av ingripanden enligt djurskyddslagen.

13.9 Utredarens överväganden och förslag

Straffbara bestämmelser i förslaget till ny djurskyddslag

Den nuvarande djurskyddslagen innehåller många bestämmelser som är av målsättningskaraktär och så allmänt hållna att de inte är lämpade för att vara straffsanktionerade. Även förslaget till ny djurskyddslag innehåller ett flertal paragrafer som utgör mål-

sättningsstadganden eller i övrigt inte är tillräckligt konkreta för att kunna vara straffsanktionerade.

Utredarens förslag innebär att många av de nuvarande bestämmelserna i djurskyddslagen förs över till den nya lagen. I den nya lagtexten förtydligas och preciseras sådant som redan är förbjudet i nuvarande djurskyddslag. Den nya lagen får dock en annan systematik och nuvarande bestämmelser sprids ut i olika paragrafer i den nya lagen. Utredaren föreslår att de bestämmelser som är belagda med straff i form av böter eller fängelse i högst två år i nuvarande djurskyddslag förs över till och får samma straffskala i den nya lagen.

Vidare innebär lagförslaget att vissa bestämmelser flyttas över från djurskyddsförordningen till djurskyddslagen, t.ex. förbudet mot avel med sådan inriktning att den kan medföra lidande för djur. Dessa bestämmelser är redan i dag straffsanktionerade med böter eller fängelse i högst två år enligt 36 § punkten 2. Någon utvidgning av det straffbara området i förhållande till nuvarande bestämmelser är inte avsedd i denna del.

Bestämmelser med böter eller fängelse i straffskalan

De bestämmelser som blir straffbara med böter eller fängelse enligt förslaget är följande.

- 3 kap 4–5, 7–8 och 10–15 §§,
- 4 kap. 1–4 och 6 §§,
- 5 kap. 1–4 §§,
- 6 kap. 1 §,
- 7 kap 2 och 4 §, samt
- 8 kap. 1–2, 4, 8 och 17–18 §§

Vilka av lagförslagets bestämmelser med böter eller fängelse i straffskalan som motsvaras av nuvarande bestämmelser i djurskyddslagen och djurskyddsförordningen framgår av en jämförelsetabell sist i detta kapitel.

Utredaren föreslår att några av de nya bestämmelserna i lagen blir straffbara med böter eller fängelse i straffskalan. Det straffbara området utökas därför något i förhållande till nuvarande djurskyddslag, vilket innebär en viss nykriminalisering. Dessa bestämmelser är följande.

Förbudet enligt 3 kap. 11 § mot att sätta ut djur av viltarter om det inte finns, eller har skapats goda levnadsbetingelser för djuren i den miljö de sätts ut är nytt. Straff i form av böter eller fängelse kan motiveras av att det finns stor risk för djurlidande om inte den miljö djuren sätts ut är lämplig. Utsättning omfattar ibland många djur och detta kan innebära en risk för ett stort djurlidande.

Förbudet mot sexuellt användande av djur i 3 kap. 13 § är nytt. Kriminaliseringen av dessa gärningar kan motiveras med att det är stor risk för att djur far illa i sådana situationer och utredarens syfte är att stärka skyddet för djur i detta hänseende.

Överträdelse av förbud mot att använda förprövningspliktigt utrymme enligt 7 kap. 2 § är inte belagt med straff i nuvarande djurskyddslag. Överträdelse av förbud som meddelats med stöd av bestämmelsen bör enligt utredarens mening vara straffsanktionerade. Sådana överträdelse kan vara allvarliga ur djurskyddssynpunkt vilket motiverar att bestämmelsen har böter eller fängelse i straffskalan.

Bestämmelsen i 8 kap. 4 § om skyldighet för den ytterst ansvarige att bedriva försöksdjursverksamhet enligt djurskyddsbestämmelserna är viktig för att säkerställa att verksamhet med försöksdjur bedrivs enligt djurskyddslagens krav. Underlåtenhet att följa dessa bestämmelser skulle vara allvarligt med hänsyn till verksamhetens art. Ett EU-rättsligt krav på effektiva sanktioner finns dessutom enligt försöksdjursdirektivet som ligger till grund för bestämmelserna. Bestämmelsen bör därför ha böter eller fängelse i straffskalan.

Bestämmelser i lagen med böter i straffskalan

Vissa av bestämmelserna i den nya lagen har straffsanktionerats med böter i straffskalan. Dessa bestämmelser har enligt utredarens mening bedömts vara så viktiga att de bör vara straffsanktionerade även utöver de fall som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar några föreskrifter med stöd av bemyndigandet.

De bestämmelser som blir straffbara med enbart böter enligt förslaget är följande.

- 2 kap. 2 §,
- 7 kap. 1 §, och

- 8 kap. 5 och 19 §§

Dessa bestämmelser innebär nykriminalisering. Att dessa bestämmelser straffsanktioneras kan enligt utredarens mening motiveras enligt följande.

Kravet på utbildning och kompetens i 2 kap. 2 § är enligt utredarens mening den åtgärd som har störst potential att förbättra djurens välfärd. Utredaren föreslår därför att ett allmänt kompetenskrav införs för alla som har hand om eller hanterar djur. För dem som har hand om djur yrkesmässigt eller i större omfattning anser utredaren att det ska införas ett utbildningskrav. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får ett bemyndigande att föreskriva om de närmare kraven på kompetens och utbildning. Utredaren förutsätter att sådana föreskrifter har meddelats när bestämmelsen ska börja tillämpas, dvs. två år efter det att lagen har trätt i kraft. Det är enligt utredarens mening motiverat att krav på kompetens eller utbildning är sanktionerat med ett bötesstraff även enligt lagen.

Bestämmelsen i 7 kap. 1 § är straffbar enligt nu gällande djurskyddsförordning med böter eller fängelse i högst två år. Enligt utredarens mening är kraven i bestämmelsen så grundläggande för djurskyddsintresset att det motiverat att bestämmelsen är straffsanktionerad även i den nya lagen. Kravet på förprovning är dock i första hand sanktionerat med särskild avgift enligt 12 kap. 9 §, varför det är tillräckligt att straffskalan bestäms till böter.

I 8 kap. 5 § finns bestämmelser om organisationen vid försöksdjursverksamhet, bl.a. om kravet på att det ska finnas någon verksamhetsansvarig och veterinär eller annan kvalificerad expert. Vidare finns bl.a. krav på personalens kompetens. Bestämmelsen är grundläggande för att få bedriva försöksdjursverksamhet och effektiva sanktioner krävs enligt EU-rätten, vilket motiverar att straffskalan sätts till böter.

Bestämmelsen i 8 kap. 19 § reglerar krav på utbildning, kompetens och metoder vid infångande av vilt levande djur avsedda att användas vid djurförsök. I departementspromemorian Ds 2011:12 sägs att det i jämförelse med straffskalan för liknande bestämmelser i jaktlagen är motiverat att brott mot bestämmelsen sätts till böter. Utredaren instämmer i denna bedömning och föreslår att bestämmelsen sanktioneras med bötesstraff.

Brott mot föreskrifter meddelande med stöd av bemyndiganden i lagen

Utredaren föreslår att föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i vissa fall ska kunna förenas med böter i straffskalan. Om en överträdelse utgör ett brott både mot en bestämmelse i lagen och mot en bestämmelse i föreskrifter bör straff i första hand utdömas enligt bestämmelsen i lagen.

Föreskrifter meddelade med stöd av följande bemyndiganden bör enligt utredarens mening kunna förenas med böter i straffskalan.

- 2 kap. 2 §,
- 3 kap. 2 § tredje stycket, 6 §, 9 §, 11 § andra stycket, 12 § tredje stycket, 14 § tredje stycket och 15 § andra stycket,
- 4 kap. 2 § andra stycket, 5 § och 6 § andra stycket,
- 5 kap. 2 § tredje stycket,
- 6 kap. 4 § punkt 1 och 2,
- 7 kap. 3 § och 4 § andra stycket, samt
- 8 kap. 4 § andra stycket, 6 § samt 18–21 §§

De flesta bemyndiganden omfattar bestämmelser som redan i dag är straffsanktionerade. Av dessa bestämmelser innebär förslaget i denna del dock nykriminalisering avseende nya bestämmelser i 2 kap. 2 §, 3 kap. 2 och 11 §§ samt 8 kap. 4, 6 § och 19 §§.

Bestämmelsen i 2 kap. 2 § är som ovan nämnts ny och reglerar krav på kompetens och utbildning för djurhållning. Av samma skäl som motiverar att bestämmelsen är straffbar med böter enligt lagen, bör även föreskrifter meddelade med stöd av bestämmelsen ha samma straffskala.

Bestämmelsen om att djur ska hållas och skötas på ett sådant sätt att de ges möjlighet att utföra vissa naturliga beteenden i 3 kap. 2 § är ny. Enligt utredarens förslag ska bestämmelsen kompletteras med föreskrifter på vad som är sådana beteenden relaterade till djurs behov av rörelse, vila, komfort, sysselsättning och socialt umgänge. Bestämmelsen är enligt utredarens mening av central betydelse för hur djurhållning ska bedrivas. Enligt utredarens bedömning bör sådana föreskrifter kunna förenas med böter.

Förbudet enligt 3 kap. 11 § mot att sätta ut djur av viltarter om det inte finns, eller har skapats goda levnadsbetingelser för djuren i den miljö de sätts ut är nytt. Av samma skäl som motiverar att bestämmelsen är straffbar med fängelse eller böter bör även föreskrifter meddelade med stöd av bestämmelsen ha samma straffskala.

Enligt bestämmelserna i 8 kap. 4 § andra stycket ska den yttersta ansvarige i försöksdjursverksamhet se till att verksamheten bedrivs enligt djurskyddsbestämmelserna. Vidare finns i 8 kap. 6 § ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter för verksamhet med försöksdjur bl.a. i fråga om uppgifter, utbildning och kompetens för verksamma inom sådan verksamhet och djurskyddsorganets uppgifter och sammansättning. Enligt utredarens mening är efterlevnaden av dessa bestämmelser mycket viktig för den som ska bedriva försöksdjursverksamhet. Vidare är det enligt försöksdjursdirektivet ett EU-rättsligt krav att det finns effektiva sanktioner vid överträdelser. Enligt utredarens mening är det därför motiverat med en nykriminalisering genom att överträdelser av bestämmelser i föreskrifter blir straffbara med böter.

Bestämmelsen i 8 kap. 19 § är ny och reglerar krav på utbildning, kompetens och metoder vid infångande av vilt levande djur avsedda att användas för djurförsök. Av samma skäl som motiverar att bestämmelsen är straffbar med böter enligt lagen bör även föreskrifter meddelade med stöd av bestämmelsen ha samma straffskala.

Frågor om nykriminalisering

Regeringen föreslog i propositionen 1994/95:23, *Ett effektivare brottmålsförfarande*, vissa åtgärder som syftar till att effektivisera brottsbekämpningen. En utgångspunkt för denna reform var att resurserna för brottsbekämpningen ska användas på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt. Propositionen innehåller flera förslag om avkriminalisering av förfaranden som kan motverkas på annat sätt än genom att resurserna för brottsbekämpningen tas i anspråk och kriminalisering som sanktionsform bör användas med försiktighet, eftersom detta inte heller är det enda och inte alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Enligt Åklagarutredningens förslag, som regeringen ställde sig

bakom, bör följande faktorer föreligga för att en kriminalisering ska vara befogad.

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. Straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Enligt utredarens mening bör det generellt anläggas en skärpt syn på brott mot djurskyddslagen. Dessa brott ses som allvarliga och stötande av många i samhället. Dessutom kan bristande efterlevnad av djurskyddsbestämmelserna ha en negativ inverkan på förtroendet för såväl djurhållning i allmänhet som lantbruksnäringen och dess relaterade näringar. Det är därför viktigt att respekten för djurskyddsbestämmelserna upprätthålls.

Enligt utredarens förslag överförs de bestämmelser som är straffsanktionerade med böter eller fängelse i högst två år i nuvarande djurskyddslag till den nya lagen och blir straffbara även i fortsättningen. Vidare föreslås att vissa av de nya bestämmelserna i lagen straffsanktioneras, vilket innebär nykriminalisering. Utredaren föreslår även att ett grovt brott mot lagen införs med en höjning av straffskalan. Detta bör kunna tjäna som en viktig signal om att denna brottslighet ses allvarligt av samhället och för att höja statusen av bekämpningen. Utredaren ställer sig kritisk till att föreslå alternativa metoder till lagföring och avvisar därför införandet av administrativa sanktioner. Detta skulle förflytta fokus från polis, åklagare och domstolar till kontrollmyndigheter och skulle i praktiken innebära en avkriminalisering av vissa brott mot djurskyddsbestämmelserna. Detta skulle även komma att ta resurser i anspråk från kontrollmyndigheterna som är behövliga i verksamheten med djurskyddskontroll. Vid en sammantagen bedömning framstår straffsanktioner som det mest effektiva sättet att bekämpa brott mot djurskyddslagen. Antalet brott mot djurskyddslagen som lagförs är enligt tillgänglig statistik lågt. De förslag som utredaren lämnar kan komma att innebära att fler personer kommer att lagföras. Med hänsyn till att andelen brott mot djurskyddslagen är liten i jämförelse med andra typer av

lagförda brott, bör dock detta enligt utredarens uppfattning inte innebära någon nämnvärd ökning av belastningen på rättsväsendet. De faktorer som regeringen föreslog i propositionen 1994/95:23, *Ett effektivare brottmålsförfarande* bedöms därför vara uppfyllda, dels för att brott mot djurskyddslagen även i fortsättningen ska vara kriminaliserade i samma omfattning som i dag, dels för den nykriminalisering som utredaren föreslår.

Generell översyn av djurskyddslagens straffbestämmelser

Utredarens uppdrag innefattar enligt direktiven att göra en generell översyn av djurskyddslagens straffbestämmelser och särskilt beakta om straffbestämmelserna är effektiva och ändamålsenliga.

I dag saknas någon mer samlad kunskap om brott mot djurskyddslagen, t.ex. vilka gärningsmännen är eller vilka motiv som ligger bakom brotten. Enligt uppgifter från Stockholms universitet har så vitt känt inte någon kriminologisk eller straffrättslig forskning bedrivits inom området. Det förs inte heller någon specificerad statistik av Brottsförebyggande rådet över anmälda och uppklarade brott. Någon särskild statistik över brott mot djurskyddslagen förs inte heller av Jordbruksverket eller Åklagarmyndigheten. Utredarens slutsatser grundas därför till stor del på de uppgifter som olika aktörer har lämnat till utredaren om sina iakttagelser.

Djurskyddsbrott betraktas i samhället som alltmer allvarliga och förkastliga, inte minst genom att synen på djur har blivit mer utvecklad och nyanserad. Dessa brott framstår ofta som mycket stötande och strider mot de grundläggande värderingar om en hög djurskyddsnivå som har en lång tradition i Sverige. Djur som omfattas av djurskyddslagens tillämpningsområde befinner sig typiskt sett alltid i en skyddslös ställning och är beroende av att djurhållaren tar sitt ansvar enligt djurskyddsbestämmelserna. Till detta ska även läggas att EU-rätten, exempelvis genom artikel 55 kontrollförordningen, ställer krav på att sanktioner vid överträdelser av lagstiftning om bl.a. djurskydd och djurhälsa ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Enligt utredarens mening bör synen på brott mot djurskyddslagen skärpas. Detta är även ett önskemål som har framförts av många instanser i utredarens probleminventering. För att åtgärda de problem som identifieras och göra straffbestämmelserna mer

effektiva föreslår utredaren inom ramen för direktivets uppdrag om en generell översyn av straffbestämmelserna följande lagändringar och övriga åtgärder.

Grova brott mot djurskyddslagen

Flera instanser har framfört att det inte är tillfredsställande att grova och mindre grova brott mot djurskyddslagen hanteras likartat och efterfrågar en uppdelning av brotten i olika grader. Polismyndigheten har särskilt framhållit att det bör införas straffbestämmelser för grova brott mot djurskyddslagen och i konsekvens med detta bör det även föras in ett grovt djurplågeribrott i brottsbalken.

I djurskyddslagen finns en tregradig uppdelning av brott; brott av normalgraden (36 § första stycket punkten 1 och 36 a § första stycket) grövre brott (36 § andra stycket och 36 a § andra stycket), och ringa (straffria) brott (36 § tredje stycket och 36 a § tredje stycket). Tillsammans med det överordnade djurplågeribrottet i brottsbalken finns i praktiken en gradindelning av djurskyddsbrott i fyra grader.

Om ett brott mot 36 § andra stycket och 36 a § andra stycket djurskyddslagen har begåtts med uppsåt och gällt något som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt ska påföljden bli fängelse i högst två år. I förarbetena (prop. 2001/02:93 s. 23) nämns att t.ex. djurlidande under transporter och långvarig misskötsel som bristande utfodring och vattning av djuren måste anses som allvarliga brott mot lagen.

Den nuvarande bestämmelsen i 36 § andra stycket och 36 a § andra stycket djurskyddslagen syftar alltså på grova brott. Detta framgår enligt utredarens uppfattning inte tillräckligt tydligt. För att markera att de brott som avses i bestämmelsen är grova och allmänt bör betraktas strängare i rättspraxis än vad som sker i dag så anser utredaren att ett grovt brott uttryckligen bör instiftas i djurskyddslagen. Någon förändring i sak är inte avsedd i denna del, se dock nedan angående straffskalan.

Enligt utredarens mening bör särskilt brott där någon allvarligt har åsidosatt sina skyldigheter som djurhållare bedömas strängare än vad som är fallet i dag. Detta bör speciellt gälla fråga om allvarliga överträdelser av djurskyddslagen och när handlandet kan anses ligga nära djurplågeri, dvs. brott som i nuvarande lagstiftning

omfattas av 36 § andra stycket och 36 a § andra stycket djurskyddslagen.

Gradindelning av brott är vanligt förekommande i svensk rätt. I vissa fall anges omständigheter som särskilt ska beaktas vid placeringen i svårighetsgrad, medan det i andra fall inte ges några vägledande exempel för bedömningen. I nuvarande djurskyddslag anges inte några exempel på när ett brott ska anses vara grövre eller ringa.

Enligt utredarens mening finns behov av att i bestämmelsen ge exempel på vad som särskilt bör beaktas för att brott ska anses vara grovt. Enligt utredarens mening bör sådana brott som medfört eller kunnat medföra omfattande djurlidande betraktas som grova. Vidare bör brott som medfört eller kunnat medföra betydande ekonomisk vinning för gärningsmannen även kunna betraktas som grova. Enligt utredarens mening kan riskerna för djurlidande vara större i verksamheter som drivs i syfte att ge ekonomisk vinning. Sådan verksamhet bedrivs ofta i större omfattning och vinstsyftet kan i vissa fall motivera ett ökat risktagande. Särskilt i verksamhet som drivs med s.k. bidragsoptimering som huvudsyfte kan riskerna vara stora att djurskyddsintresset eftersätts. Vidare bör gärningar som har utförts organiserat, systematiskt eller med förslagenhet (dvs. på ett utstuderat sätt) bedömas som grova brott mot djurskyddslagen. Som grova brott bör även kunna bedömas brott som i övrigt avsett en förpliktelse som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt.

Straffskalar för brott mot djurskyddslagen

I utredarens probleminventering har många instanser framfört att straffskalan för brott mot djurskyddslagen bör skärpas. Det anförs att sådana brott räknas som lindriga brott med lågt straffvärde och att det vanligen endast utdöms bötesstraff, vilket i många fall uppfattas som för lindrigt. Att det kan ifrågasättas om de svenska sanktionerna vid överträdelser av djurskyddslagen är avskräckande såsom krävs enligt artikel 55 i kontrollförordningen framkommer även i den kritik som har framförts av EU:s kontor för livsmedels- och veterinärfrågor (FVO), se ovan.

Den nuvarande straffskalan för brott mot djurskyddslagen är böter eller fängelse i högst två år. Maximistraffet för brott mot djurskyddslagen är samma som maximistraffet för djurplågeri

enligt brottsbalken. Enligt 36 § andra stycket och 36 a § andra stycket djurskyddslagen döms, om brottet har begåtts med uppsåt och avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, till fängelse i högst två år. Detta innebär att böter inte kan komma i fråga för uppsåtliga och mer allvarliga överträdelse av djurskyddslagens eller EU-förordningarnas bestämmelser. Det kortaste fängelsestraffet som kan utdömas är fjorton dagar enligt den allmänna bestämmelsen i 26 kap. 1 § brottsbalken.

Enligt vad som har framkommit i utredarens arbete har den höjning av straffskalan för brott mot 36 § andra stycket och 36 a § andra stycket som infördes 2003 inte inneburit någon märkbar förändring i tillämpningen av bestämmelserna. Några fängelsestraff i straffskalans övre hälft har såvitt känt inte dömts ut efter det att straffbestämmelserna ändrades. Detta är dock inte något unikt för denna brottstyp utan överensstämmer med rättspraxis eftersom de flesta straff som döms ut ligger nära straffskalans minimum medan den övre delen av skalan används mer sällan.

Uppsåtliga eller grovt oaktsamma brott som har inneburit djurlidande ska i första hand bestraffas som djurplågeri enligt brottsbalken. Enligt utredarens mening är det dock angeläget att anlägga en allmänt skärpt syn på grova brott mot djurskyddslagen. En höjning av straffskalan för grova brott bör därför göras. Detta är enligt utredarens mening i överensstämmelse med den höga djurskyddsnivå som eftersträvas och det fokus på djurhållarens ansvar som bör prägla djurskyddsbestämmelserna. Tillräckligt avskräckande straff är av avgörande betydelse för respekten för djurskyddsbestämmelserna och att efterlevnaden av regelverket kan upprätthållas. Utredaren föreslår därför att straffskalan för grova brott sätts till fängelse i maximalt fyra år och att straffskalan böter eller fängelse i maximalt två år för brott av normalgraden bibehålls.

Förhållandet mellan djurplågeri och brott mot djurskyddslagen

I utredarens probleminventering har många instanser framfört att även straffskalan för djurplågeri enligt brottsbalken bör skärpas. Polismyndigheten har även uppmärksammat utredaren på att allvarliga former av djurplågeri ökar, och att man har noterat att det på senare tid blivit vanligare att sådana brott har sadistiska förtecken. Som ett exempel på detta kan nämnas det i media mycket uppmärksamade fallet i Stockholm under 2009 där några

ungdomar brände en kanin till döds (Svea hovrätts dom den 1 juli 2010 i mål nr B 4110-10).

Det ligger utanför utredarens uppdrag att göra en översyn av och lämna några förslag i fråga om brottsbalkens bestämmelser om djurplågeri. Mot bakgrund av vad som har framkommit så anser utredaren dock att det finns ett behov av en allmän översyn även av brottsbalkens bestämmelser om djurplågeri. Djurplågeri och brott mot djurskyddslagen är åtskilda t.ex. i fråga om krav på uppsåt och djurlidande. Inom ramen för den översyn som utredaren förordar bör därför frågor om det inbördes förhållandet mellan djurplågeribrottet och brott mot djurskyddslagen utredas. Överväganden om eventuella konsekvenser kan även behöva göras bl.a. i förhållande till djurskyddslagens förebyggande syfte och att brottsbalksbestämmelsen inte endast omfattar djur som hålls av människan utan även omfattar vilda djur. Inom ramen för en översyn av djurplågeribrottet kan exempelvis övervägas om det skulle vara mer fördelaktigt att överföra bestämmelsen om djurplågeri till djurskyddslagen i syfte att samla straffbestämmelserna till samma specialstraffrättsliga lag på motsvarande sätt som t.ex. i jaktlagen och miljöbalken. I det fall som djurplågeribestämmelsen ska finnas kvar i brottsbalken bör övervägas om straffskalan ska höjas och om en indelning av grova brott och brott av normalgraden bör införas även i fråga om djurplågeribrottet. Det bör även övervägas om djurskyddsbrott i fortsättningen ska bedömas som artbrott, dvs. att sådana brott ska föranleda fängelse även när det inte har ett särskilt högt straffvärde.

Straffskalan för brott mot föreskrifter som har meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer och EU-bestämmelser – frågor om s.k. blankettstraffstadganden

I de fall som hela eller delar av regleringen har delegerats till Jordbruksverket och verket har utnyttjat möjligheten att meddela föreskrifter kan problem med otillåtna blankettstraffstadganden förekomma. Om den straffbelagda gärningen helt anges i föreskrifter tillåter inte grundlagen att fängelse ingår i straffskalan. Samma sak gäller om den straffbelagda gärningen i det väsentliga framgår av föreskrifter. Vad som i praktiken menas med ”i det väsentliga” är en bedömningsfråga.

Straffbestämmelserna i nuvarande djurskyddslag är konstruerade på så sätt att vissa av djurskyddslagens paragrafer är belagda med straff. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. Samma straffskala gäller även för brott mot samtliga föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, dvs. samtliga bestämmelser i såväl djurskyddsförordningen som i de föreskrifter som med stöd av bemyndigande har meddelats av Jordbruksverket.

Enligt utredarens förslag kommer den huvudsakliga delen av djurskyddsbestämmelserna även fortsättningsvis att meddelas i föreskrifter av Jordbruksverket med stöd av bemyndiganden. Samma struktur som den nuvarande kommer alltså att bibehållas i det nya regelverket.

Enligt utredarens förslag till ny djurskyddslag kommer vissa av lagens bestämmelser som tidigare att vara straffbelagda med böter eller fängelse. Emellertid får fängelse inte ingå i straffskalan för överträdelser av bestämmelser som helt eller i det väsentliga framgår av Jordbruksverkets föreskrifter.

Enligt Jordbruksverkets bedömning är det både möjligt och rimligt att ta bort fängelse ut straffskalan för brott mot verkets föreskrifter och det skulle i praktiken inte innebära någon förändring av vad som redan gäller efter Högsta domstolens dom 2005. Vidare är det Jordbruksverkets bedömning att de mest klandervärda djurskyddsbrotten täcks av befintliga straffbestämmelser och att de därmed kan föranleda fängelse och de mest straffvärda djurskyddsbrotten torde direkt kunna bedömas som djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken eller som brott mot djurskyddslagen. Denna uppfattning stöds även av Riksåklagarens Utvecklingscentrum.

Enligt utredarens mening har samtliga föreskrifter som meddelats med stöd av djurskyddslagen till uppgift att förklara hur syftet med lagen ska uppfyllas. Samtliga regler syftar till att undvika djurlidande och överträdelser av varje enskild bestämmelse kan ytterst innebära att djurlidande uppstår. Vad som framgår av föreskrifterna är förtydliganden och konkretiseringar av djurskyddslagens bestämmelser. Vad den straffbara gärningen innefattar anges enligt utredarens mening dock helt eller väsentligen i de paragrafer i djurskyddslagen som är straffbara enligt djurskyddslagens straffbestämmelser. Det bör därför enligt utredarens bedömning inte möta något hinder mot att även i fortsättningen döma till fängelse i de fall som en gärning står i strid med djurskyddslagens övergripande straffbara bestämmelser, t.ex.

bestämmelsen i djurskyddslagen om att djur ska ges tillräckligt med foder och vatten. Att bryta mot en föreskrift innebär alltså även ett brott mot den straffbara bestämmelsen i djurskyddslagen.

I den mån bestämmelser i föreskrifterna inte skulle inrymmas som förtydliganden av djurskyddslagens straffbestämmelser bör det enligt utredarens bedömning vara fråga om sådana gärningar som inte heller har ett högre straffvärde än att det är ändamålsenligt att sanktionera dessa med bötesstraff. En bestämmelse bör därför införas enligt vilken brott mot föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen bestraffas med böter om inte samma eller strängare straff kan utdömas enligt andra bestämmelser i djurskyddslagen eller brottsbalken.

Högsta domstolen har enligt vad som redogörs för i detta avsnitt funnit att RF inte hindrar *blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan när det gäller EU-förordningar*. Blankettstraffstadganden är således inte i sig otillåtna enligt RF när det gäller straffsanktionering av EU-rätt. När det gäller djurskyddslagens straffsanktionering av EU-bestämmelser torde det vidare vara nödvändigt, särskilt mot bakgrund av den omfattande materiella regleringen på EU-nivå, att utforma straffbestämmelsen som ett blankettstraffstadgande. Denna typ av straffstadganden är alltså nödvändig för att kunna straffsanktionera överträdelser av EU-förordningar. Det kan dock ifrågasättas om en allmänt hållen hänvisning till EU-bestämmelserna på det sätt som för närvarande finns i djurskyddslagen kan anses uppfylla grundläggande krav på tydlighet i fråga om straffbestämmelser. Som exempel kan nämnas att det i miljöbalken görs en uppdelning i olika straffskalor som bör tillämpas i fråga om EU-bestämmelser.

Utredaren har inhämtat yttrande från Jordbruksverket om det i de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen finns särskilda bestämmelser där det är särskilt motiverat att fängelse ingår i straffskalan. De bestämmelser som särskilt utpekats är artiklarna 6.3, 8.1 samt 9.1 i transportförordningen och artiklarna 4.1, 9.3 och 15.1-3 i slaktförordningen. Enligt utredarens mening bör det tydligt framgå av lagtexten i de fall någon kan dömas till frihetsstraff och föreslår därför att dessa bestämmelser uttryckligen anges i 12 kap. 1 §.

Straffrättsanvändningsutredningen (Ju 2011:05) ska enligt kommittédirektivet (dir 2011:31) kartlägga det straffsanktionerade området och ta ställning till vissa principiella frågor på området. Enligt direktiven ska Straffrättsanvändningsutredningen bl.a.

kartlägga på vilka områden det finns blankettstraffbud som kan antas stå i strid med RF och lämna förslag på en lösning. Uppdraget ska redovisas senast den 2 april 2013. Vid samråd med utredarens sekretariat har Straffrättsanvändningsutredningen uppgett att utredningsuppdraget omfattar principiella frågor om hur problematik med otillåtna blankettstraffbud bör lösas. Några förslag på detaljnivå i enskilda lagar kommer sannolikt inte att lämnas. Utredaren erinrar dock om att de förslag som Straffrättsanvändningsutredningen kan komma att lämna om otillåtna blankettstraffbud kan ha annan principiell inriktning än de förslag som utredaren nu lämnar.

Ringa brott mot djurskyddslagen

Enligt nuvarande bestämmelser i 36 § tredje stycket och 36 a § tredje stycket ska det inte dömas till ansvar för brott mot djurskyddslagen om gärningen är att anse som ringa.

Både i propositionen till 1988 års djurskyddslag och i förarbetena till den straffskärpning som infördes år 2003 framhålls att de gärningar som omfattas av djurskyddslagens straffbestämmelse är av mycket varierande art. De enskilda gärningarnas inbördes straffvärde blir därför växlande. Enligt utredarens mening är en bestämmelse om undantag för ringa brott nödvändig, eftersom det är orimligt att varje överträdelse av djurskyddslagens bestämmelser ska vara straffbar.

I dagens rättstillämpning förekommer det att djurlidande vägs in vid bedömning av vad som är ringa brott mot djurskyddslagen. Detta stämmer inte överens med djurskyddslagens förebyggande syfte och att det inte behöver visas att djur har utsatts för lidande för att lagens straffbestämmelser ska vara tillämpliga, jfr prop. 1987/88:93 s. 71. Bedömningen av om gärningar ska ses som ringa brott bör enligt utredarens mening göras med bortseende från om gärningen har betytt någon effekt i form av djurlidande. I stället bör bedömningen göras med utgångspunkt i det intresse eller det konkreta syfte som bestämmelsen är avsedd att skydda, oavsett om någon effekt har uppstått.

En bestämmelse om ringa brott finns i 29 kap. 11 § första stycket miljöbalken. Enligt den bestämmelsen är en gärning att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det

intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen. I förarbetena (prop. 1997/98:45 del 1 s. 530) anförs följande:

Vid bedömningen huruvida en överträdelse är att bedöma som ringa måste gärningen sättas i relation till det intresse som regeln omedelbart syftar till att skydda. Om någon t.ex. underlåtit att iakttä föreskrifter om att vidta skyddsåtgärder och denna underlåtenhet är direkt förenad med straffansvar saknar det betydelse för bedömningen av om gärningen är ringa huruvida någon faktisk skada eller fara för skada uppkommit genom underlåtenheten. Det intresse som straffansvaret syftar till att ta till vara i exemplet är att föreskrivna skyddsåtgärder vidtas. Överträdelsen kan därför anses vara ringa i objektivt hänseende endast om avvikelsen från den norm som gällt enligt föreskrifterna varit obetydligt.

Enligt utredarens mening bör det även på djurskyddslagens område vara överträdelsen av det konkreta syftet med bestämmelsen och inte den eventuella effekten av handlandet som ska vara avgörande för om gärningen är ringa eller inte. Detta överensstämmer även med djurskyddslagens förebyggande syfte och att något styrkt djurlidande inte krävs för att straffbestämmelserna ska vara tillämpliga. Utredaren föreslår därför att det i den nya djurskyddslagen införs en bestämmelse med förebild i miljöbalkens definition på ringa brott. Bestämmelsen bör införas i förtydligande syfte för att skapa en mer enhetlig och förutsägbar rättstillämpning kring vad som är ringa brott.

Sanktionsavgifter, strafförelägganden och företagsbot

Flera instanser har framfört önskemål om att skilja ut mindre allvarliga överträdelser mot djurskyddsbestämmelserna och beivra dessa genom sanktionsavgifter. Vissa instanser har uppgett att detta bör gälla för överträdelser av mer "administrativ art". Flera länsstyrelser har påtalat att de överträdelser som skulle kunna bli aktuella för sanktionsavgifter är sådana som är lätt definierade och kontrollerbara överträdelser vid lindriga eller måttliga brister i djurhållningar.

I reglerna om förprovning av djurstallar i nuvarande djurskyddslag finns en sanktionsavgift för underlåten förprovning. I lagen finns dock inte några särskilda bestämmelser, t.ex. om förfarandet, på motsvarande sätt som i annan lagstiftning där sanktionsavgifter

förekommer. Det bör dock noteras att det i sådana situationer inte finns någon omedelbar risk för att djurlidande skulle kunna uppstå.

Som utredaren ser det skulle införandet av ytterligare sanktionsavgifter på djurskyddslagens område kunna innebära vissa fördelar. Det skulle t.ex. kunna bli enklare och effektivare att beivra mindre förseelser. Ett större antal överträdelser skulle kunna beivras och detta skulle i förlängningen kunna leda till en bättre efterlevnad av djurskyddsbestämmelserna.

Enligt utredarens mening skulle ett införande av sanktionsavgifter även på andra områden i djurskyddslagstiftningen kunna innebära nackdelar, bl.a. i form av minskad rättssäkerhet för djurhållarna. Även mindre överträdelser av bestämmelserna kan ofta innefatta svåra bedömningsfrågor. Av rättssäkerhetsskäl bör dessa enligt utredarens mening göras av polis, åklagare och domstol. Risker är även stora för olikheter i tillämpningen mellan olika kontrollmyndigheter och enskilda djurskyddsinspektörer.

Som har nämnts ovan så föreslog Sanktionsavgiftsutredningen att sanktionsavgifter skulle införas i djurskyddslagen. Som skäl för förslaget angavs bl.a. att en sanktionsavgift fyller en liknande funktion som en straffpåföljd och kan i viss utsträckning ersätta straff. Detta skulle innebära att utredningsarbetet för vissa regelbrott flyttas från polis och åklagare till kontrollmyndigheterna. De flesta överträdelser som omfattas av den aktuella lagstiftningen upptäcks av kontrollmyndigheterna, som också i allmänhet har bättre förutsättningar att utreda dem. En sådan förändring kan få till följd att fler överträdelser än tidigare beivras. Sanktionsavgiftsutredningen angav att det huvudsakliga skälet för förslaget att införa sanktionsavgifter var att uppnå en effektivisering. Systemet borde därför bygga på kriterierna enkelhet, tydlighet, schablonisering och snabb handläggning.

Sanktionsavgiftsutredningen framhöll dock att bestämmelserna i bl.a. djurskyddslagen syftar till att direkt eller indirekt skydda viktiga värden och att det därför är svårt att bedöma vilka regelbrott som är att anse som mindre allvarliga. Till denna kategori bör det enligt Sanktionsavgiftsutredningens bedömning inte bli aktuellt att räkna överträdelser som kan medföra risker för skador på människors eller djurs hälsa eller på miljön. I stället bör till kategorin mindre allvarliga i första hand hänföras till överträdelser av administrativa bestämmelser. Som sådana överträdelser angav Sanktionsavgiftsutredningen krav på anmälan, registrering, godkännande, journalföring och utbildning.

Att samtliga bestämmelser på djurskyddsområdet syftar till att förebygga djurlidande är enligt utredarens mening ett tungt vägande skäl mot att införa ett system med sanktionsavgifter. Utredaren anser också att det är problematiskt att peka ut vissa bestämmelser eller områden som skulle kunna bli aktuella för kontrollmyndigheten för att påföra en djurhållare sanktionsavgift i stället för att göra en åtalsanmälan. De bestämmelser som skulle kunna vara aktuella är sådana som innebär mycket små risker för djurlidande, som t.ex. bestämmelser om registrering, godkännande eller journalföring. Sådana bestämmelser utgör dock endast en mycket liten del av djurskyddsbestämmelserna. De vinster som skulle kunna uppnås är därför så begränsade att de inte uppväger de betydande konsekvenser och det merarbete som det skulle innebära för bl.a. djurhållare och berörda myndigheter. Utredaren finner därför inte skäl att lämna något förslag i denna del.

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2010/11: MJU20

I Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2010/11: MJU20 tillkännages dels att upptäckter av formella brister vid djurtransporter ska leda till åtal, dels att sanktionsavgifter bör införas för slaktdjurtransporter med höga dödlighetstal för att ge transportörerna ekonomiska incitament att förbättra djurens villkor vid transporter.

I likhet med vad som sägs i utskottets tillkännagivande så anser utredaren att det bör leda till åtal om *formella brister vid djurtransporter* upptäcks. Av effektivitetsskäl bör enligt utredarens mening strafföreläggande eller företagsbot även kunna utfärdas i de fall det är möjligt och lämpligt.

Enligt utredarens mening skulle ett *införande av sanktionsavgifter för slaktdjurtransporter* med höga dödlighetstal kunna innebära samma fördelar som nämns ovan om sanktionsavgifter i allmänhet, dvs. att sanktionsavgift kan påföras enklare och effektivare. Att införa en sanktionsavgift på detta område skulle i och för sig även kunna utgöra ett starkt ekonomiskt incitament för djurtransportörer att hålla dödligheten på en låg nivå.

Enligt utredarens uppfattning bör dock överträdelse av djurskyddsbestämmelserna som regel bedömas av polis, åklagare och domstol. Anledningen till detta är att sådana överträdelse kan vara av vitt skilda slag och att det ofta krävs en nyanserad

bedömning i det enskilda fallet om omständigheterna kring handlandet och om detta har inneburit lidande eller risk för lidande för djur.

Enligt vad som framkommer i Livsmedelsverkets rapport *Djurskydd vid slakt* (se ovan) visar resultaten generellt på ett gott djurskyddsläge vid de svenska slakterierna. I fråga om transportdödlighet beskrivs att den för kycklingar ligger på en låg nivå i Sverige vid en internationell jämförelse. Av de uppgifter som redovisas ovan framgår att dödligheten även för nötkreatur, svin och får vid slaktdjurstransporter ligger på en låg nivå i Sverige.

Som ovan har nämnts bedöms sanktionsavgifter lämpade endast i fråga om mindre allvarliga förseelser. Det kan dock förutsättas att slaktdjurstransporter med höga dödlighetstal kan ha skett i vart fall av oaktsamhet och kan i många fall ha inneburit lidande för djur och bör därför inte regelmässigt ses som mindre allvarliga gärningar. I rapporten *Djurskydd vid slakt* beskrivs även att transportdödlighet hos kycklingar kan bero på många olika faktorer som inte har samband med själva transporten. Enligt utredarens mening är även detta en omständighet som betyder att det inte är fråga om överträdelser som är lämpade för en mer schabloniserad bedömning. Dessa gärningar bör därför – i likhet med andra brott mot djurskyddsbestämmelserna – bedömas med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet enligt de allmänna bestämmelserna om djurplågeri eller brott mot djurskyddslagen.

Mot denna bakgrund och eftersom höga dödlighetstal vid slaktdjurstransporter inte heller kan konstateras vara något särskilt framträdande problem i Sverige, så finner utredaren inte skäl att föreslå att sanktionsavgifter ska införas särskilt för transporter av slaktdjur med höga dödlighetstal.

Utredaren vill framhålla att företagsbot kan vara en kraftfull och ändamålsenlig sanktionsform i dessa fall. Till skillnad från ett förfarande med sanktionsavgifter föregås påförande av företagsbot en förundersökning av polis eller åklagare och förutom påförande av företagsbot kan gärningsmannen även fällas för brottet.

Tydligare skyldighet för kontrollmyndigheten att anmäla misstänkta brott

Enligt den nuvarande bestämmelsen i 24 b § djurskyddslagen ska kontrollmyndigheten verka för att överträdelser av djurskyddsbestämmelserna beivras. Enligt Jordbruksverkets statistik för 2009 finns det stora skillnader mellan olika länsstyrelser i antalet åtalsanmälningar. Det finns alltså stora regionala skillnader i hur många fall som åtalsanmäls. Vidare är det totala antalet åtalsanmälningar litet i förhållande till det totala antalet utförda kontroller. Enligt utredarens uppfattning ger skillnaderna i anmälningsfrekvens stöd för att den nuvarande bestämmelsen i 24 b § uppfattas och tillämpas olika av kontrollmyndigheterna.

Av Sanktionsavgiftsutredningens betänkande framgår att det inte alltid anses som meningsfullt av kontrollmyndigheterna att anmäla överträdelser av djurskyddsbestämmelserna. Enligt utredarens uppfattning är det dock mycket viktigt att kontrollmyndigheterna uppmärksammar och åtalsanmäler de brister som upptäcks i tillsynsverksamheten. I den kritik som har framförts av EU:s kontor för livsmedels- och veterinärfrågor (FVO) framhålls även att det inte finns några förfaranden för hur länsstyrelserna ska väcka åtal.

För att åstadkomma en mer enhetlig tillämpning och att överträdelser av djurskyddslagens bestämmelser beivras effektivt föreslår utredaren att det införs en uttrycklig skyldighet för kontrollmyndigheten att anmäla överträdelser av lagen till polis eller åklagare. Det är inte kontrollmyndighetens uppgift att göra några straffrättsliga bedömningar. Vägledande för skyldigheten bör vara om en anmälan är befogad från djurskyddssynpunkt.

Det ska vara frågan om överträdelser som är av betydelse för djurskyddet och brister som inte rättas till omedelbart. Syftet med förslaget är att ett förtydligande i lagen bör kunna leda till en mer effektiv och likartad hantering av anmälningar av överträdelser.

Effektivare tillämpning i hanteringen av ärenden om brott mot djurskyddslagen hos berörda myndigheter

Enligt vad som har framkommit i utredarens arbete kan det antas att hanteringen hos de myndigheter som handlägger brott mot djurskyddslagen skulle kunna förbättras för att uppnå en ökad ändamålsenlighet och effektivitet.

Många av de instanser som har framfört synpunkter till utredaren uppger att kompetensnivån om djurskyddsbrott hos polis, åklagare och domstolar generellt sett kan förbättras. Som orsaker till detta har uppgetts att dessa ärenden är relativt sällan förekommande samt att regelverket är omfattande och kräver specialkunskaper.

Utredaren anser att kunskapsnivån om brott mot djurskyddslagen hos personal vid länsstyrelserna, polismyndigheterna, åklagarmyndigheterna och domstolarna bör kunna ökas. Detta bör kunna förbättras genom utbildningsinsatser i vilka t.ex. Jordbruksverket bör kunna bidra.

Djurskyddsbrott är en jämförelsevis sällan förekommande brottstyp och polismyndigheten har särskilt påpekat att det skulle vara önskvärt med en specialisering av de åklagare som handlägger djurskyddsbrott. En specialisering av de poliser och åklagare som arbetar med dessa ärenden skulle enligt utredarens uppfattning kunna vara starkt bidragande till att samla kompetens på området. I dag handläggs miljöbrott av specialiserade åklagare. För att koncentrera handläggningen av djurskyddsbrott och för att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig hantering skulle det vara en fördel om djurskyddsbrotten hanteras av specialiserade åklagare inom den ordinarie organisationen hos Åklagarmyndigheten. Ett annat alternativ skulle kunna vara att hanteringen av djurskyddsbrott överförs till Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål hos åklagarmyndigheten. Detta är frågor som enligt utredarens uppfattning bör utredas ytterligare.

Utredaren anser också att det är viktigt att kontrollmyndigheterna är medvetna om att deras utredning och dokumentation ofta kan ha en viktig betydelse som bevisning i en brottsutredning. Kontrollmyndigheternas kompetens på detta område bör kunna förbättras, bl.a. genom utbildning och ett förbättrat samarbete med polis och åklagare. Utredaren vill särskilt framhålla det samarbete som har etablerats mellan polis och länsstyrelse i Stockholm som

exempel och att sådana samarbetsformer även bör inrättas på andra håll i landet.

Utredarens bedömning är att mål om djurskyddsbrott inte bör kunna bli föremål för några särskilt författningsreglerade åtgärder i domstolsförfarandet enligt det som beskrivs i Målutredningens betänkande. Djurskyddsmål bör dock kunna hanteras genom domstolsintern specialisering så att handläggningen av dessa mål koncentreras till viss personal på domstolen. Vidare bör sådana riktade utbildningsinsatser som nämns av Målutredningen ges domstolspersonal som arbetar med mål om djurskyddsbrott och att kompetens från Jordbruksverket och kontrollmyndigheten bör kunna användas i utbildningen.

En förbättrad kommunikation mellan veterinärer och polis, åklagare samt domstolar har efterfrågats och en hjälp i denna skulle vara att etablera ett mer enhetligt språk i skriftlig bevisning. Vidare bör även etologisk kompetens tillföras eftersom djurskyddslagen även avser att skydda djuren från psykiskt lidande.

Som har nämnts i ovan har brott mot djurskyddslagen inte någon egen brottskod. Enligt Brottsförebyggande rådets riktlinjer kan det finnas behov av ändrade brottskoder för att det finns ett behov av att kunna särskilja information om olika omständigheter kring en viss typ av brottslighet. Om även anmälda brott skulle kunna redovisas, skulle det enligt utredarens mening vara enklare att följa upp och analysera djurskyddsbrott genom hela rättsväsendet. Utredaren anser att det vore värdefullt att kunna följa upp brottsstatistik på detta område och anser därför att även brott mot djurskyddslagen bör få en egen brottskod i den officiella brottsstatistiken. Det bör därför uppdras åt Jordbruksverket att lämna ett sådant förslag till Brottsförebyggande rådet.

Tabell 10

Jämförelsetabell över föreslagna bestämmelser i djurskyddslagen med böter eller fängelse i straffskalan i förhållande till bestämmelser i djurskyddslagen (1988:534) och djurskyddsförordningen (1988:539).

Förslaget till ny djurskyddslag	Nuvarande djurskyddslag (DL) eller djurskyddsförordning (DF)
3 kap. 4 §	3 § första stycket DL
3 kap. 5 §	6 § DL, 14 § och 15 § första stycket DF§
3 kap. 7 §	3 § andra stycket DL, 1 b och 2§ första och andra stycket DF
3 kap. 8 §	3 § DF
3 kap. 10 §	3 § DL
3 kap. 11 §	Ny
3 kap. 12 §	5 § DL
3 kap. 13 §	Ny
3 kap. 14 §	29 § DF
3 kap. 15 §	15 § andra stycket DF
4 kap. 1 §	8 § DL
4 kap. 2 §	22 och 23 §§ DF
4 kap. 3 §	17 § DL
4 kap. 4 §	18 § DL
4 kap. 6 §	35 § DF
5 kap. 1 §	9 § DL
5 kap. 2 §	10 § DL
5 kap. 3 §	28 § DF
5 kap. 4 §	11 § DL
6 kap. 1 §	13-14 §§ DL, 30 § DF
7 kap. 2 §	3 b § DL
7 kap 4 §	7 och 8 §§ DF
8 kap. 1 §	19 § p. 1-3 DL
8 kap. 2 §	19 a § DL
8 kap. 4 §	20 § DL
8 kap. 8 §	21 § DL
8 kap. 17 §	19 § p. 4 DL
8 kap. 18 §	53 § DF

13.10 Referenser

Asp, P. EU och straffrätten (Iustus förlag 2002).

Dahlqvist, A-L., Holmqvist, R. Brotten i näringsverksamhet, andra upplagan (Norstedts Juridik 2010).

Holmberg, C., Leijonhufvud M., Wennberg, S. Brottsbalken – En kommentar Del II (Norstedts Juridik 1998).

Jareborg, N. Brotten, Tredje häftet, Brotten mot allmänheten och staten, andra upplagan (Norstedts 1986).

Jareborg, N., Zila, J, Straffrättens påföljdslära, andra upplagan (Norstedts Juridik 2007).

Zila, J. Specialstraffrätten, En introduktion, sjätte uppl. (Norstedts Juridik 2009).