

Djurskydd med helhetssyn

En analys utförd med anledning av Djurskyddsmyndighetens avveckling och överföring av verksamhet till Staten jordbruksverk eller annan huvudman. Redovisning av uppdrag från Jordbruksdepartementet
2006-11-21.



REGERINGSKANSLIET

Jordbruksdepartementet

Till Statsrådet och chefen för
Jordbruksdepartementet

Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 2006/07:1 Uo 23) redovisat att den avser att lägga ned Djurskyddsmyndigheten och att verksamheten skall överföras till Statens jordbruksverk eller till annan myndighet. Jordbruksdepartementet ha uppdragit åt undertecknad att genomföra en analys av formen för en överflyttning av Djurskyddsmyndigheten till Statens jordbruksverk eller till annan myndighet. Uppdraget redovisas härmed.

Bertil Norbelie

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	4
2. Uppdraget	5
3. Arbetets uppläggning	5
4. Bakgrund	6
5. Djurskyddsmyndigheten – verksamhet	7
5.1. Regelarbete	8
5.2. Tillsynsvägledning	9
5.3. Djurförsöksetisk prövning	9
5.4. Stöd till forskning och utveckling	10
5.5. Information och utbildning	10
5.6. Uppdrag	10
5.7. Övrigt	10
6. Analys	11
6.1. Allmänt	11
6.2. Regelarbete	13
6.3. Tillsynsvägledning	14
6.4. Djurförsöksetisk prövning	15
6.5. Stöd till forskning och utveckling	16
6.6. Information och utbildning	19
6.7. Internationellt arbete	19
6.8. Tävlings- och banveterinärer	20
6.9. Registerfrågor	21
7. Ett statligt åtagande	22
8. Förslag	25
8.1 En samlad myndighet	25
8.2 Forskning och utveckling	25
8.3 Djurskyddsråd	26
8.4 Djurförsöksetisk prövning	27
8.5 Tävlings- och banveterinärer	27
8.6 Centrala hundregistret	28
8.7 Internationella uppgifter	28
8.8 Uppdrag till Sveriges Lantbruksuniversitet	29
8.9 Kvarstående uppdrag	29
9. Motivering	30
10. Organisation	34
11. Lokalisering	35
12. Personal	35
13. Ekonomi	37
14. Övergångsfrågor	39
15. Bilaga - kontakter	41

1. Sammanfattning

Den analys som genomförts leder till slutsatsen att huvuddelen av de uppgifter som idag åvilar Djurskyddsmyndigheten bör föras till Jordbruksverket. Uppgiften att fördela medel till forskning och utveckling bör överföras till Formas. All verksamhet som skall bedrivas av Jordbruksverket bör lokaliseras till Jönköping.

Jordbruksverkets uppdrag skall vara att utifrån ett helhetsperspektiv arbeta för ett gott djurskydd och en god djurhälsa. Begreppet djurskydd skall innefatta avel, miljö, smittskydd, foderfrågor och andra frågor av betydelse för djurhållning och djurhälsa. Denna helhetssyn skall komma till uttryck i föreskrifter, i tillsynens inriktning och i annan myndighetsutövning gällande djurhälsa och djurskydd. En väl genomförd integration där olika synsätt och kompetenser tas tillvara ger en väsentligt ökad effekt för djurskyddet.

Enligt EU:s direktiv 882/2004 skall offentliga kontroller baseras på den bedömda risken i verksamheten. Det innebär att framtida reglering i högre grad måste inriktas på funktionskrav som ser till helheten i djurhållningen och mindre på detaljer.

Fördelning av medel för forskning om djurskyddsfrågor och för forskning och utveckling av alternativa metoder för djurförsök bör övertas av Formas som anvisas medel för dessa ändamål. Ett klart uppdrag formuleras i Formas regleringsbrev. Inom Formas inrättas en särskild beredningsgrupp för dessa frågor.

Djurskyddsmyndighetens tre vetenskapliga råd föreslås bli ersatta av ett nytt djurskyddsråd som ges högre status genom att ledamöterna utses direkt av regeringen.

Huvudmannskapet för de djurförsöksetiska nämnderna och arbetet med att stödja dem förs till Jordbruksverket i avvaktan på resultat av pågående utredningsarbete. Detsamma gäller uppgiften att förordna tävlings- och banveterinärer.

Det är önskvärt att regeringen på nytt låter pröva möjligheten, och då även ur djurskyddssynpunkt, att samordna ansvaret för det centrala hundregistret med SKK:s register.

Sverige har en ambition och position inom både djurskyddsfrågor och forskning som ger en betydande möjlighet att internationellt påverka dessa frågor i framtiden. Därmed finns goda möjligheter att verka för en lokalisering av ett nytt europeiskt centrum för djurskyddsfrågor till vårt land.

En ny bedömning bör göras vad gäller de prioriteringar som skall gälla för Sveriges internationella engagemang rörande arbetet med

djurskydd. I avvaktan på resultatet bör möjligheten att ställa en vetenskaplig utredare till förfogande vid OECD kvarstå.

SLU föreslås få ett nationellt uppdrag att svara för frågor rörande forskning och utbildning i frågor rörande djurskydd.

2. Uppdraget

Utredaren har enligt promemoria från Jordbruksdepartementet 2006-11-21 i uppgift att:

- pröva det statliga åtagandet vad gäller djurskydd,
- utifrån en analys av Djurskyddsmyndighetens och de djurförsöksetiska nämndernas verksamhet och utifrån målsättningen att ett gott djurskydd skall kunna uppfyllas med bibehållen högkvalitet, lämna förslag på vilken verksamhet som skall föras över till Statens jordbruksverk, annan statlig myndighet eller om det bedöms lämpligt, till annan huvudman,
- analysera vilka konsekvenser avvecklingen av Djurskyddsmyndigheten får för dess personal inklusive personalstödet till OECD samt efter övervägning av olika alternativ bedöma hur personalsituationen kan lösas inom ramen för gällande trygghetssystem,
- bedöma vilka konsekvenser överflyttningen av verksamheten till Jordbruksverket, annan statlig myndighet eller eventuellt till annan huvudman får för lokaliseringen och ge förslag på hur lokaliseringen skall lösas på kort och längre sikt,
- bedöma och ge förslag på hur stödet till forskning kring alternativa metoder till djurförsök samt till djurskyddsbefrämjande forsknings- och utvecklingsprojekt skall inordnas i Jordbruksverket, annan statlig myndighet eller hos annan huvudman.

Enligt direktivet skall utredaren beakta hur verksamhetsområdet djurskydd bedrevs av Statens jordbruksverk och Centrala försöksdjursnämnden innan Djurskyddsmyndigheten bildades den 1 januari 2004. Utredaren bör även beakta hur verksamhetsområdet har bedrivits av Djurskyddsmyndigheten sedan den 1 januari 2004.

3. Arbetets uppläggning

Utredaren har besökt Djurskyddsmyndigheten i Skara. Möten har hållits med myndighetens ledningsgrupp, enhetschefer och andra nyckelpersoner samt med företrädare för de lokala personalorganisationerna. Möten och ett flertal överläggningar har förts med Jordbruksverkets ledning. Vid besök på verket i Jönköping har samtal förts med ledning, nyckelpersoner och företrädare för de lokala personalorganisationerna. Tillgången på lokaler har studerats. Vidare har kontakter tagits med företrädare för

personalorganisationerna SACO, SEKO och ST på central nivå. Kontakter har tagits med ett stort antal företrädare för myndigheter, organisationer eller verksamheter som påverkas av eller som har intresse av Djurskyddsmyndighetens arbete (bilaga 2). På grund av den korta tid som stått till förfogande har dessa kontakter som regel skett via en serie telefonsamtal – ett där frågeställningar presenterats varefter uppföljande samtal har ägt rum där mer genomtänkta och strukturerade synpunkter har kunnat avges.

4. Bakgrund

Ansvar för djurskyddsfrågor har länge varit en veterinär uppgift i första hand inriktad på bekämpning av djursjukdomar som hotade ekonomi och livsmedelsförsörjning. Kungliga sundhetskollegiet ansvarade för även de veterinära frågorna under åren 1813-1877. Därefter övertog Kungliga medicinalstyrelsen ansvaret fram till 1947. Under denna tid tillkom den första lagen om djurskydd (1944:219). Lokala djurskyddsföreningar drev frågor om ett bättre djurskydd. År 1947 överfördes det centrala ansvaret till Kungliga veterinärstyrelsen medan ansvaret för tillsynen blev en lokal uppgift.

1971 blev Lantbruksstyrelsen den ansvariga centrala myndigheten. I och med att djurhållning började bli allt mer storskalig ökade frågor om djurskydd i betydelse och Lantbruksstyrelsen inrättade därför en särskild avdelning för djurskydd.

Statens jordbruksverk bildades 1991 genom en sammanslagning av Lantbruksstyrelsen och Statens jordbruksnämnd och blev då den ansvariga centrala myndigheten för djurskyddsfrågor med rätt att utge föreskrifter, vägleda och stödja den lokala och regionala djurtillsynen. Med Sveriges medlemskap i EU 1995 kom viktiga delar av djurskyddet att bli föremål för reglering inom gemenskapen.

Den Centrala försöksdjursnämnden (CFN) och de djurförsöksetiska nämnderna inrättades 1979. Inledningsvis förordnade dåvarande Lantbruksstyrelsen nämndernas ledamöter samt utfärdade föreskrifter för den djurförsöksetiska prövningen. CFN svarade vidare för samordning och planering. I samband med den nya djurskyddslagens tillkomst 1988 utvidgades CFN:s uppgifter genom bemyndigande att föreskriva om nämndernas organisation och prövning av ärenden. Vidare fick nämnderna egna sekretariat.

De djurförsöksetiska nämnderna skall göra avvägningar genom att värdera betydelsen av planerad forskning mot det lidande som försöksdjuren kan komma att utsättas för.

CFN hade även i uppgift att stödja utvecklingen av alternativa metoder till djurförsök. Jordbruksverket ansvarade för tillståndsgivning för försöksdjursverksamhet och hade

bemyndigande att föreskriva om förutsättningar för hållande av försöksdjur.

Vid den nuvarande försöksdjurslagens tillkomst (prop 1987/88:93) hänvisade statsrådet till en utredning som anfört att det finns starka skäl som talar för en uppdelning mellan å ena sidan de funktioner som är knutna till det allmänna tillsynsansvaret enligt djurskyddslagen och å andra sidan de funktioner som mera direkt hör samman med de djurförsöksetiska problemställningarna. Statsrådet anförde att genom att ge den centrala försöksdjursnämnden ett samlat ansvar för de frågor som direkt hör samman med de djurförsöksetiska nämndernas verksamhet skapas förutsättningar för en diskussion som kan koncentreras kring den etiska prövningens inriktning.

Djurskyddsmyndigheten inrättades den 1 januari 2004. Vid samma tidpunkt avvecklades Centrala försöksdjursnämnden. Djurskyddsmyndigheten övertog då Jordbruksverks samtliga uppgifter enligt djurskyddslagen och enligt lagen om märkning och registrering av hundar. Myndigheten övertog även CFN:s uppgifter som huvudman för de djurförsöksetiska nämnderna och uppgiften att ge stöd till forskning om alternativa metoder till djurförsök. När de djurförsöksetiska nämnderna inordnades i Djurskyddsmyndigheten innebar detta att den fristående rollen i förhållande till den myndighet som har det övergripande ansvaret för djurskyddsfrågor försvagades.

Djurskyddsmyndigheten har valt att basera sin enhetsorganisation på tre djurkategorier: lantbrukets djur, sällskapsdjur och försöksdjur. Vidare finns enheter för tillsyn/information och för förvaltningsfrågor. Myndigheten inledde sitt arbete år 2004 med 32 anställda vilket vid årets slut hade ökat till 39 personer. Av dem som från början anställdes hade 10 personer av de 24 som tidigare arbetat vid Jordbruksverket och Centrala försöksdjursnämnden accepterat att övergå till den nya myndigheten. Myndigheten har idag 51 tillsvidareanställda samt två projektanställda och fyra vikarier för uppgifter som löper ut under våren. Tre personer har sin arbetsplats i Stockholm.

5. Djurskyddsmyndigheten – verksamhet

Enligt förordningen (2003:1125) med instruktion för Djurskyddsmyndigheten har myndigheten i uppdrag att vara ansvarig myndighet på djurskyddsområdet.

Djurskyddsmyndigheten skall enligt förordning (2006:849), som central förvaltningsmyndighet inom djurskyddsområdet, särskilt

- följa och utvärdera tillämpningen av djurskyddslagen och, vid behov, föreslå ändringar av lagen eller av bestämmelser utfärdade med stöd av lagen,
- hålla regeringen informerad om den nationella utvecklingen inom djurskyddsområdet,
- i enlighet med bemyndigande i lag eller förordning meddela föreskrifter inom sitt verksamhetsområde,
- vägleda, utbilda och stödja övriga kontrollmyndigheter, inklusive de av Livsmedelsverket anställda officiella veterinärerna och officiella assistenterna,
- genom information öka kunskapen om djurskyddslagstiftningen hos myndigheter, djurhållare och allmänhet,
- lämna stöd till utveckling av djurskyddsfrämjande åtgärder,
- främja utveckling av alternativa metoder till djurförsök, särskilt genom att lämna stöd till sådana metoder,
- samordna och planera frågor som rör djurskydd och djurförsök,
- bistå regeringen i det nationella och det internationella arbetet med djurskyddsfrågor.

Djurskyddsmyndigheten skall även inom sitt verksamhetsområde bistå Livsmedelsverket med underlag till den samlade kontrollplan och den årliga rapport som avses i 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 djurhälsa och djurskydd.

Därtill kommer förvaltningsuppgifter enligt djurskyddslagen och djurskyddförordningen, t.ex. prövning av ärenden om ny teknik och handläggning av dispensärenden.

Inom myndigheten finns sju djurförsöksetiska nämnder som prövar ansökningar om godkännande av djurförsök ur etisk synvinkel. Dessa nämnder tillhör organisatoriskt myndigheten men fattar självständiga beslut.

För att ge en översikt av Djurskyddsmyndighetens arbete ges här en sammanfattning av arbetet inom myndigheten och som i huvudsak följer den disposition som redovisas i myndighetens regleringsbrev:

5.1. Regelarbete

Målet är att skapa ett tydligt regelverk som efterföljs. Djurskyddsmyndigheten har regeringens bemyndigande att utfärda föreskrifter på djurskyddsområdet. I föreskrifterna infogas även allmänna råd som inte är bindande men som är till vägledning för djurhållare och inspektörer. Föreskrifterna samlas i Djurskyddsmyndighetens författningssamling - DFS.

Myndigheten beslutade i mars 2005 att driva ett föreskriftsprojekt med syfte att revidera ett stort antal föreskrifter rörande djurskyddsfrågor. En översyn av alla relevanta föreskrifter skulle enligt planen vara avslutad 2006. Ännu återstår ett antal föreskrifter av vilka sex beräknas vara i kraft vid halvårsskiftet 2007. Ytterligare åtta föreskrifter återstår då att slutföra.

5.2. Tillsynsvägledning

Uppgiften är att verka för en likvärdig och rättssäker djurskyddstillsyn med hög kvalitet i hela landet. Tillsyn och kontroll av djurskyddet utförs huvudsakligen av de kommunalt anställda djurskyddsinspektörerna. Länsstyrelsen har ett antal uppgifter på djurskyddsområdet bland vilka ingår förprovning i samband med byggande av djurstallar samt uppföljning och stöd till den kommunala nivån.

Djurskyddsmyndigheten har att vägleda länsstyrelser och kommuner i deras arbete med djurskyddsfrågor. Myndigheten har därför utvecklat ett system med revisioner av länsstyrelsernas arbete varvid man gör en systematisk genomgång av verksamheten. Avsikten är att besöka länsstyrelserna en gång vart tredje år. Årligen sammanställs uppgifter om den lokalt och regionalt genomförda tillsynen.

5.3. Djurförsöksetisk prövning

Djurskyddsmyndigheten är huvudman för de sju djurförsöksetiska nämnder som har att pröva ansökningar om att få bedriva djurförsök djurskyddslagen (1988:534, § 21). Målet är att verka för en effektiv, enhetlig och god etisk prövning av de ärenden som avgörs av de etiska nämnderna samt att höja medvetenheten om etiska frågor som har anknytning till djurförsök. Nämnderna är självständiga i sitt beslutsfattande och avgör årligen i genomsnitt cirka 1 700 ärenden.

Genom utbildningar och ordförandekonferenser stödjer Djurskyddsmyndigheten nämndernas arbete. I regleringsbrevet för år 2006 angavs att 5 mkr skulle användas för att anställa personal knuten till var och en av de sju djurförsöksetiska nämnderna. En person har anställts under året medan övriga anställningar har avbrutits. Kommande årsskifte tas datorstött system för ärendehantering i bruk. Avsikten är att på sikt möjliggöra elektronisk hantering av dokument i hela beredningsprocessen och de färdiga besluten skall kunna göras tillgängliga för nämnderna i en sökbar databas.

5.4. Stöd till forskning och utveckling

Djurskyddsmyndigheten har medel att fördela för forskning och utveckling. Avsikten är att stödja sådana projekt som förebygger djurskyddsproblem eller som minskar eller ersätter användningen av försöksdjur. Vidare ges stöd till utprovning av tekniska system som kan ge en god djurvälstånd. Av regleringsbrev för år 2006 framgår att minst 15 mkr skall användas för att utveckla alternativa metoder för djurförsök. Ansökningar om bidrag bereds av myndighetens handläggare samt av myndighetens Djurskyddsråd och Vetenskapliga råd för alternativa metoder till djurförsök. Beslut om bidrag fattas av generaldirektören. Myndigheten har ambitionen att arbetet med föreskrifter skall relatera till aktuell och relevant forskning.

5.5. Information och utbildning

Uppdraget är att öka kunskap hos andra myndigheter, tillsynspersonal, djurhållare, organisationer och allmänhet om djurskyddslagstiftningen. Vidare skall kunskap om alternativa metoder till djurförsök och andra försöksdjursfrågor spridas till samma målgrupper. Utöver utbildningar och konferenser utgör myndighetens hemsida en viktig kanal för information. Vidare producerar myndigheten broschyrer och trycksaker samt upprätthåller fyra timmar dagligen en "front-desk" för att kunna ge snabba svar på telefon. Denna funktion stöds av en databas med aktuella uppgifter och bemannas växelvis av samtliga anställda vid myndigheten.

5.6. Uppdrag

Myndigheten har givits ett antal uppdrag varav tre kommer att vara slutförda vid halvårsskiftet 2007. Därefter återstår ytterligare tre särskilda uppdrag för senare redovisning.

5.7. Övrigt

För att stödja arbetet med framför allt de vetenskapligt anknutna uppgifterna har myndigheten tre råd. Dessa är Djurskyddsrådet, Alternativbehandlingsrådet och Vetenskapliga rådet för alternativa metoder till djurförsök. Råden utses av Djurskyddsmyndigheten och ledamöterna består av representanter från industri och universitet - företrädesvis forskare - samt företrädare för andra myndigheter och djurskyddsorganisationer. Djurskyddsrådet och det Vetenskapliga

rådet för alternativa metoder till djurförsök yttrar sig över ansökningar om medel till forskning och bidrar i övrigt med fakta och synpunkter på frågor som faller inom respektive råds ansvarsområde. Råden kan på eget initiativ ta upp frågor till diskussion eller utredning, arrangera seminarier, etc.

Myndigheten skall stödja regeringen i det internationella arbetet med djurskyddsfrågor. Detta sker främst genom att man följer och deltar i djurskyddsarbete inom EU, OECD och OIE. Resurser har sedan september 2002 avsatts för att ställa en svensk forskare till förfogande som vetenskaplig utredare vid OECD's Test Guidelines Programme i Paris. Detta program engagerar internationellt ledande forskare i arbetet med att utveckla metoder som kan ersätta användning av försöksdjur, som leder till att man kan använda färre djur eller som innebär minskat lidande för djuren.

Djurskyddsmyndigheten anställer tävlings- och banveterinärer. Veterinären skall före tävling besiktiga tävlingsområdet och de deltagande djuren. Tävlingsveterinärer förordnas efter länsstyrelsens prövning för varje enskild tjänstgöring. Banveterinärer tillsvidareanställs av Djurskyddsmyndigheten för tjänstgöring vid behov. Arrangören svarar för kostnaderna.

Vid Djurskyddsmyndigheten förs ett antal register. Det finns krav på att hundar skall vara märkta och registrerade. Djurskyddsmyndigheten ansvarar för det Centrala hundregistret, men har lagt ut detta arbete på Jordbruksverket som har verksamheten lokaliserad till Söderhamn. Vidare håller Djurskyddsmyndigheten register för djurtransportörer och hovslagare. Regeringen har i november 2006 uppdragit åt Djurskyddsmyndigheten och Jordbruksverket att gemensamt utforma ett nytt djurskyddskontollregister som skall fungera så att det kan användas vid kontroll av tvärvillkor i samband med EG-stöd.

6. Analys

6.1. Allmänt

Riksrevisionen konstaterade i sin granskning av Jordbruksverket 2003 att det då fanns stora brister i djurskyddstillsynen (RiR 2003:1). Bl.a. anförde revisorerna att det förelåg brister i stödet till både den lokala och regionala nivån. Revisionen gjorde bedömningen att länsveterinärernas ansvar och arbetsuppgifter inte alltid stått i proportion till de resurser som de tilldelats i sina län. Vidare noterades att det fanns stora skillnader i tillsynsfrekvens mellan landets kommuner. Riksrevisionen betonade att den nya Djurskyddsmyndigheten borde få resurser att stödja verksamheten på regional och lokal nivå. Jordbruksverket kritiserades för brister

avseende kompetens och tillgänglighet. Revisionen drog slutsatsen att handläggning av andra ärenden, inte minst EU-relaterat arbete samt hög personalomsättning bidragit till påtalade förhållanden.

I debatten förekom också återkommande kritik mot att Jordbruksverket skulle vara i en jävssituation då myndigheten svarade för regelutformning och handläggning av ärenden som berörde producenternas förutsättningar samtidigt som verket skulle ansvara för djurskyddsfrågorna. Kritikerna menade att hänsyn till näringens intressen försvagade myndighetens agerande i frågor gällande djurskydd. Dessa och andra argument fångades upp i betänkandet Ett förbättrat djurskydd (SoU 2000:108) där förslaget blev att skapa en särskild myndighet för djurskyddsfrågor.

Genom att inrätta Djurskyddsmyndigheten har ansvaret för djurskyddsfrågor i någon mening blivit tydligare. Frågor om djurskydd har lyfts fram och fått betydande uppmärksamhet. Kraftigt ökade resurser har givit förutsättningar för ett aktivt arbete och tillfört ökad kompetens på myndighetens ansvarsområde. Dock har uppdelningen av ansvar för djurskydd, å ena sidan, och smittskydd och andra frågor rörande djurens hälsa, å andra sidan, inneburit en svårighet att se djurskydd i det helhetsperspektiv som krävs för att till alla delar förverkliga målen om en god djurhållning.

Djurskyddsmyndigheten har valt att satsa på ett öppet arbetssätt, och det arbete som har lagts ned på tillgänglighet samt information till djurägare och allmänhet har rönt betydande uppskattning.

Under detta utredningsarbete har framförts att det i debatten ibland kan förefalla som om produktionsdjuren i Sverige lever under förfärliga förhållanden. Detta, menar man, är en felsyn. Svensk djurhållning håller en hög standard och man är angelägen om att omsätta nya rön om djurhållning i praktisk verksamhet. Djurens välbefinnande är en förutsättning för en bra och lönsam produktion.

Sverige har, enligt mångas uppfattning, varit världsledande när det gäller djurskydd och forskning i frågor som rör djurvälstånd. Vår lagstiftning rörande salmonella är ett väl känt exempel liksom utveckling av ett djurvälståndsprogram för broilerindustrin som nu ligger som förslag att införas i hela EU. Svensk forskning rörande grisars behov, inhysningssystemens påverkan på hälsa och välbefinnande hos kor, svin och fjäderfä anses ligga i den absoluta frontlinjen. Trots detta finns uppfattningen att Sverige på senare år varit en relativt tyst aktör i det internationella arbetet.

I ett internationellt perspektiv går nu utvecklingen mot att i ökad utsträckning använda riskvärdering som utgångspunkt för beslutsfattare som har att välja mellan olika alternativ i en given situation. På djurskyddsområdet kan problem angripas utifrån det enskilda djurets situation eller högre upp i hierarkin. Åtgärder kan

vidtas för att skapa förutsättningar för ett gott djurskydd i flocken, hjorden, på gården, under transporten, i fordonet, i slakteriet eller på regional nivå. EU:s direktiv 882/2004 anger att den offentliga kontrollen skall baseras på en riskvärdering och i en omfattning som står i proportion till den bedömda risken i verksamheten. Medlemsstaterna skall redovisa sina åtgärder i en nationell kontrollplan. I Sverige bedrivs forskning i syfte att etablera rutiner för att identifiera risker i djurhållning och vid transport av djur under svenska förhållanden. På sikt kommer det att ställas krav på att den svenska regleringen och kontrollen anpassas till dessa principer. Det innebär att framtida reglering i stor utsträckning måste inriktas på funktionskrav som ser till helheten i djurhållningen och mindre på detaljer.

Sverige har höga ambitioner på djurskyddsområdet. Från producenthåll har framförts att svensk standard ger ett mervärde t.ex. vid produktion av ägg. Andra synpunkter går i motsatt riktning. En del producenter uppger att de inte kan konkurrera med en billig import som inte tyngs av samma kostnader för djurskyddet. Så konstateras att importen nu uppgår till 26 procent av allt griskött, cirka 35 procent av kycklingarna, 45 procent av nötköttet och nära 70 procent av det lammkött som konsumeras i vårt land. Läkemedelsverket konstaterar att planerade förändringar av djurskyddsförordningen hade gjort det omöjligt att i djurförsöksetisk nämnd bevilja tillstånd för djurförsök som innebär att djuret tillförs "främmande ämnen". Det hade inneburit att läkemedelsutveckling inte skulle kunna bedrivas i Sverige. Från producenter, industri, forskare och myndigheter som Läkemedelsverket och Smittskyddsinstitutet efterlyses en realistisk hållning när det gäller avvägningen mellan djurskydd och behovet av den forskning som kan leda till en god hälsa för såväl människor som djur.

Kritik har framförts mot att Djurskyddsmyndigheten inte ser till ett helhetsperspektiv vilket kan bli fallet i en "enfrågemyndighet" som inte har till uppgift att hantera alla olika frågor som har betydelse för djurvälståndet. Ett gott djurskydd måste bygga på att frågor som avel, smittskydd, veterinärmedicinsk behandling, eller foderfrågor också har betydelse för djurens välbefinnande.

6.2. Regelarbete

Djurskyddsmyndigheten övertog 2004 vid sitt bildande 30 föreskrifter som tidigare utfärdats av Centrala försöksdjurnämnden, Lantbruksstyrelsen och Statens jordbruksverk. Därefter har Djurskyddsmyndigheten i sitt föreskriftsprojekt arbetat med att modernisera, uppdatera och ge regelverket en enhetlig utformning. Arbetet har krävt betydande resurser inom hela myndigheten samt från berörda djurhållare och organisationer som i ett omfattande

arbete med remisser och samråd verkat för att få ett regelverk som ger ett gott djurskydd samtidigt som det man eftersträvar ska ge rimliga förutsättningar för att bedriva djurhållning. I de kontakter som utredaren haft med berörda finns många positiva omdömen om framför allt öppenheten i processen, men också kritik mot att Djurskyddsmyndigheten inte förstått eller varit lyhörd för de synpunkter som förts fram.

Myndigheten kritiseras för att fokusera på naturligt beteende i stället för att sätta in djurskydd i ett helhetsperspektiv. Regelverket anses ta sikte på detaljer och inte se till helheten i djurhållningen. Behovet av detaljerade regler motiverar myndigheten bl.a. med att dessa behövs som vägledning för djurhållare och för att utöva kontrollen på lokal nivå. Detta argument tar delvis sin grund i att man anser att ojämn kompetens på den lokala nivån kräver en tydlig anvisning om hur olika förhållanden skall bedömas.

Ambitionen att bedriva regelarbetet på basis av aktuell forskning anges från flera uppgiftslämnare vara positiv. Forskning kan många gånger ge stöd för en viss reglering, men forskningen kan även bidra till att krav ställs på en lägre nivå. Så arbetade man för att få bestämmelser om en högsta nivå för ljudet i slakteriernas djurstallar på 65 decibel men nivån fastställdes till 75 decibel sedan forskningen visat att detta var acceptabelt ur djurskyddssynpunkt.

6.3. Tillsynsvägledning

Avsikten med tillsynsvägledning är att öka förutsättningarna för en likvärdig tillsyn och kontroll. Den huvudsakliga metoden är att arbeta med informationsinsatser och utbildningar riktade till besiktningsveterinärer, djurskyddshandläggare, förvaltningschefer och politiker. Nationella tillsynsprojekt har bedrivits för att samla erfarenheter och i syfte att öka kunskapsnivån. Djurskyddsmyndighetens länsstyrelserevisioner har systematiserats för att få en likvärdig genomlysning av hur en länsstyrelse arbetar med djurskyddsfrågor. Vid revisionerna görs en genomgång av länsstyrelsens organisation, verksamhetsplan, tillsynsplan för djurskyddet samt besluts- och handläggningsordning. Exempel på handlagda ärenden analyseras liksom rapporter från de kommunbesök som länsstyrelsen genomfört.

Länsstyrelsen beslutar om förelägganden, förbud att inneha djur, samt omhändertagande av djur. Andra uppgifter är bl.a. förprovning av planerade djurstallar, besiktning av anläggningar och kommunbesök. Av rapporteringen för 2005 framgår att de 21 länsstyrelserna under senare år tidsmässigt har minskat sina insatser till sammanlagt 18 årsarbetskrafter inom verksamhetsområdet djurskydd.

Kommunerna har ökat sina resurser. Man har kartlagt och besiktigat fler tillsynspliktiga objekt. Fler kommuner har upprättat tillsynsplaner för arbetet med djurskyddsfrågor. I genomsnitt avsätter kommunerna 0,6 årsarbetskraft för djurskyddet och uppgifterna kan fördelas på flera personer. I genomsnitt har en årsarbetskraft ansvar för tillsyn av mer än 500 olika objekt.

Djurskyddsmyndighetens arbete med tillsynsvägledning har medverkat till en höjd ambition vad gäller djurskyddstillsynen på lokal nivå, vilket är en klar förbättring jämfört med de förhållanden som rådde tidigare och som påtalats av Riksrevisionen (RiR 2003:1). Dock kan konstateras att inte heller 2006 räcker anvisade resurser till för att besöka anläggningar i önskvärd omfattning.

Vid årsskiftet 2005/06 trädde EU:s nya föreskrifter för kontroll av livsmedels- och djurtillsyn i kraft. I det nya regelverket förändras synen på kontrollernas funktion och genomförande. Verksamheten skall vara riskbaserad dvs. olika delar i verksamheten skall värderas med avseende på möjliga problem och åtgärder planeras för att hantera dem. De nya föreskrifterna lägger fast att den som bedriver en viss verksamhet har ansvar för att gällande bestämmelser följs. Myndigheternas kontroll blir då inte att följa själva verksamheten i detalj eller att exakt kontrollera måttuppgifter, utan arbetet skall inriktas på att försäkra sig om att de ansvariga har nödvändiga kunskaper, rutiner och kontrollprogram för sitt arbete.

6.4. Djurförsöksetisk prövning

Den djurförsöksetiska prövningen syftar till att göra en avvägning mellan ett allmänintresse av att använda djur för vetenskapliga ändamål och försöksdjurens lidande. Mycket forskning, särskilt på det medicinska området, bygger på möjligheten att utföra djurförsök. I slutfasen av läkemedelsprövningar är djurförsök ofta en förutsättning för godkännande. Svensk läkemedelsforskning håller internationellt sett hög nivå och är av stort humanitärt och ekonomiskt intresse. Nya läkemedel kan förlänga liv, minska lidande och sjukdom. Verksamheten med djurförsök och hållande av försöksdjur är reglerad i lagstiftningen.

I Sverige användes 2000 - 2004 i genomsnitt cirka 285 000 försöksdjur årligen enligt den europeiska definitionen. Enligt denna är försöksdjur sådana djur som används för vetenskapliga ändamål och som kan vålla djuret smärta, ångest eller bestående skador. Den svenska definitionen innefattar även djur som inte utsätts för något ingrepp, t.ex. ingår djur som används i försök med olika utfodring. Med denna högre definition varierade antalet försöksdjur under de angivna åren till mellan 400 000 och 846 000 per år.

Verksamheten vid de djurförsöksetiska nämnderna synes i huvudsak fungera väl utifrån givna förutsättningar. Nämnderna behöver enligt uppgift personell förstärkning för handläggning av ärenden. En planerad förstärkning med handläggare har avbrutits. Nämndernas ordförande och ledamöter behöver centralt administrativt stöd samt hjälp att organisera möten och konferenser för erfarenhetsutbyte som ger möjlighet att öka förutsättningarna att göra likartade bedömningar i sina beslut. Det planerade ärendehanteringssystemet bör förenkla administrationen samt, när det är fullt utbygget, skapa möjligheter att ta del av de beslut som fattats i de olika nämnderna. Medan CFN hade ansvar för verksamheten utgavs en skriftserie rörande etik och prövningar. Önskemål har framförts om att ett sådant arbete återupptas,

Möjligheten att ge organisationer rätt att överklaga beslut av djurförsöksetisk nämnd utreds för närvarande (Dir.2006:32). Regeringen överväger nu att ändra direktiven för denna utredning. Enligt de hittillsvarande direktiven ingår att överväga om en självständig central djurförsöksetisk nämnd bör inrättas. Om en sådan central nämnd inrättas aktualiseras indirekt även frågan om vilken instans som bör vara nämndernas huvudman. I avvaktan på resultatet av denna utredning bör de djurförsöksetiska nämnderna och huvudmannaskapet för dem föras till Jordbruksverket.

6.5. Stöd till forskning och utveckling

Möjligheten att bevilja medel för forskning om alternativa metoder till djurförsök gavs åt CSN som disponerade c:a 4 mkr för ändamålet fram till år 2002. Därefter inleddes en stegvis ökning av medel för denna typ av forskning. 10 mkr anvisades till CFN år 2003 och den planerade ökningen med ytterligare 5 mkr som skulle ha anvisats till SFN år 2004 övertogs av den nybildade Djurskyddsmyndigheten som i sitt regleringsbrev fick 15 mkr anvisade för denna typ av forskning.

Jordbruksverket disponerade före 2004 c:a 8 mkr för insatser som huvudsakligen avsåg studier rörande värphöns och alternativsystem för fjäderfä. Andra insatser gällde studier av djurtransporter och vidareutbildning av djurskyddsinspektörer. Dessa medel reducerades i två steg till 4,7 mkr år 2003 och växlades delvis in i den ökade satsning på forskning rörande alternativa metoder till djurförsök som anvisades för fördelning av CSN och som senare överfördes till Djurskyddsmyndigheten. Efter år 2004 har Djurskyddsmyndigheten äskat, och erhållit, ökade medel för forskning om djurskydd för att även i denna del nå nivån 15 mkr år 2007. Myndigheten haft resurser för att bevilja stöd till ett antal projekt utöver den angivna nivån,

Djurskyddsmyndigheten disponerar 15 mkr för stöd till forskning och utveckling enligt regleringsbrev för år 2006. AstraZeneca bidrar med 900 tkr till forskning för år 2006. Aktuell prognos visar att bidragen till forskning och utveckling kommer att uppgå till c:a 33 mkr för innevarande år. Därav utgör 19,4 mkr stöd till projekt för utveckling av alternativa metoder till djurförsök. För djurskyddsbefrämjande forskning och utveckling utgår i år enligt prognos bidrag med 13,6 mkr.

För år 2005 blev utfallet 37 mkr fördelade på 27 mkr för utveckling av alternativa metoder, vari ingår en särskild av myndigheten beslutad satsning på stamcells forskning om 5 mkr, och 10 mkr för djurskyddsbefrämjande uppgifter. Djurskyddsmyndigheten ger även bidrag till utprovning av nya tekniska system för inhysning, utfodring mm. Dessa medel särredovisas inte utan ingår i de ovan redovisade bidragen. Myndigheten har således förfogat över resurser som medgivit att stöd kunnat ges utöver i regleringsbrevet angivna medel.

År 2005 inkom 60 ansökningar om medel för utveckling av alternativa metoder till djurförsök. Av dessa beviljades stöd till 34 projekt. Innevarande år har c:a 80 ansökningar inkommit. Enligt ursprunglig plan skulle dessa ha rangordnats under hösten och projektmedel utbetalats i december. Myndigheten disponerar 7 mkr som kanaliseras till redan igångsatta fleråriga projekt. År 2005 inkom 59 ansökningar om medel för djurskyddsbefrämjande uppgifter. Stöd beviljades till 18 projekt. I år har 52 ansökningar inkommit vilka rangordnas i december. Inga beslut om utbetalning av stöd kommer att ske under 2006.

Ansökningar om forskningsbidrag handläggs inom myndigheten. Myndighetens djurskyddsråd och Vetenskapliga rådet för alternativa metoder till djurförsök rangordnar och avger yttrande över ansökningarna varefter generaldirektören beslutar om bidrag.

I de kontakter som tagits med såväl forskare som avnämare av resultaten framkommer att de fördelade bidragen haft stor betydelse. Kvaliteten på ansökningarna bedöms vara god. Resultaten av genomförda projekt har redovisats i rapporter, populärvetenskapliga sammanfattningar samt i seminarieform för att öka offentligheten åt vunna erfarenheter.

Djurskyddsmyndigheten framhåller forskningens betydelse som underlag för myndighetens arbete. Möjligheten att fördela medel till forskning innebär att man kan ge riktade bidrag till områden där man anser att faktaunderlaget för myndighetens agerande är otillräckligt. Såväl producenter som organisationer framhåller värdet av att grunda arbetet med regelutformning på forskning.

Från myndigheter, forskare och företag framhålls att denna typ av tillämpad djurskyddsrelaterad forskning normalt inte får stöd från andra håll. Denna, ofta på praktiska resultat, inriktade forskning ses inte idag som en uppgift för forskningsråden. Det finns även en oro för att projekt som redan beviljats medel inte kommer att få fortsatt stöd. Om så skulle bli fallet kan forskning få avbrytas vilket ses som en kapitalförstörelse.

EU:s program REACH, som nu antagits av ministerrådet, syftar till att analysera ett stort antal kemiska substanser vars innehåll idag är okänt. Även om så inte föreskrives kommer det att finnas ett tryck på producenter att ersätta substanser som har okända effekter med andra som man har bättre kunskap om. REACH-programmets genomförande kommer att driva fram forskning om olika substanser. För denna forskning kommer att krävas ett större antal djurförsök, vilket innebär att det kommer att vara mycket angeläget att bedriva studier som syftar till att ersätta djurförsök med andra metoder.

Ovanstående argument skulle tala för att de forskningsmedel som Djurskyddsmyndigheten idag förfogar över skulle överföras till Jordbruksverket.

Emellertid finns skäl att överväga en annan ordning. Det kan resas invändningar mot att myndigheter står som beställare av forskning. Även om man inrättar kvalificerade rådgivande organ finns risk att inte den främsta forskningen prioriteras. Andra mer kortsiktiga intressen riskerar att ta över en strikt vetenskaplig bedömning som bygger på ansökningarnas kvalitet och relevans. Alternativa vägar för att fördela forskningsmedel kan vara att kanalisera resurserna via Formas eller Vetenskapsrådet.

Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Formas, har till uppgift att stödja forskning inom sitt ansvarsområde vilket innefattar djur och djurs välbefinnande. Djur- och djurskyddsfrågor ligger i många fall nära den livsmedelsforskning som redan stöds av rådet. Formas ansvarsområde omfattar såväl lantbrukets djur som vilda djur, sällskapsdjur och försöksdjur. Formas har ansvar för att kommunicera forskningsresultaten via seminarier, konferenser, publikationer, hemsida och debatter med företrädare för såväl forskare som allmänhet. Kvaliteten i den organisation för beredning som finns vid rådet innebär att nationella och internationella experter bedömer och prioriterar ansökningar efter vetenskaplig kvalitet och relevans.

Vetenskapsrådet är vetenskapssamhällets policyorgan i försöksdjursfrågor och skall bl.a. svara för bevakning av försöksdjursvetenskap och för fortsatt utveckling av området, inklusive alternativa metoder till djurförsök. Vidare har rådet ansvar för forskningsetiska frågor. Rådet har även i uppgift att tillsammans med Formas och Verket för innovationssystem (Vinnova) identifiera

områden som kan bli föremål för gemensamma initiativ. Djurskyddsmyndigheten bidrar med 785 tkr för att finansiera en halv tjänst som forskarassistent vid Vetenskapsrådet.

6.6. Information och utbildning

Djurskyddsmyndigheten har från början haft möjlighet att bygga upp en kraftfull funktion för information och utbildning. En särskild plan har upprättats för myndighetens tillgänglighetsarbete. Utöver allmän information har en rad trycksaker som riktar sig till ägare av olika djurslag, producerats. En stor del av detta material har sänts till kommunernas djurskyddsinspektörer för vidare spridning till djurhållare. Genom hemsidan, som försetts med en rad tjänster, har skapats ett effektivt instrument för aktuell information. Där finns sökbara sammanfattningar och fullständiga rapporter tillgängliga på ett överskådligt sätt.

Genom "front-desk"-funktionen har myndigheten skapat en effektiv möjlighet att i många ärenden ge direkta svar på telefon. Funktionen stöds av datorbaserade verktyg och bemannas enligt schema av all personal vid myndigheten. För att detta skall kunna fungera har all personal utbildats för uppgiften. Som en sidoeffekt har man därvid hos personalen fått en kunskap, samsyn och förståelse för myndighetens olika uppgifter som sannolikt är tämligen unik för en myndighet.

Myndigheten arbetar aktivt med att nå olika grupper som djurhållare, tillsynspersonal och studenter med information rörande djurskydd, djurförsök och alternativa metoder.

Djurskyddsmyndigheten bidrar med 1 400 tkr till SLU i Skara för att bedriva fort- och vidareutbildning av djurskyddsinspektörer.

Betydelsen av de olika insatserna för informationsspridning är svåra att värdera på den tid som stått till förfogande för denna utredning. Klart är emellertid att sedan Djurskyddsmyndighetens tillkomst har information om frågor rörande djurskydd och djurförsök fått en tydlighet och ett utrymme som tidigare saknades.

6.7. Internationellt arbete

Djurskyddsmyndigheten biträder regeringen i bevakning och handläggning av internationella frågor på djurskyddsområdet. Under senare år har den internationella aktiviteten ökat betydligt vad gäller djurskyddsfrågor. Sverige har i dessa sammanhang ett gott anseende som föregångsland när det gäller satsningar på djurskydd och för en relevant forskning som vunnit internationellt erkännande. Djurskyddsmyndigheten företrädde Sverige vid ett konstituerande

möte i september 2006 med ett nybildat europeiskt forum för djurskyddsmyndigheter (EuroFAWC).

EU har i januari 2006 antagit en handlingsplan för djurskydd. Planen innefattar fem områden:

- att uppgradera minimistandarder för djurskyddet,
- att stödja forskning som syftar till att få fram alternativa metoder till djurförsök,
- att introducera standardiserade indikatorer för djurskydd,
- att förbättra information till djurhållare och allmänhet,
- att stödja internationella initiativ för djurskydd.

I anslutning härtill avser EU att inrätta ett europeiskt centrum för djurskydd med uppgift att samla och utbyta erfarenheter av forskning framför allt rörande de "tre R:en – Refine – Reduction – Replacement". Från svensk sida har bl.a. Sveriges Lantbruksuniversitet framhållit att ett nytt centrum för djurskyddsfrågor bör kunna lokaliseras till Sverige som har goda förutsättningar att stå som värdland för denna verksamhet.

Den 27 november 2006 enades representanter för 50 länder och för Europarådet, EU och OIE, den internationella organisationen för djurskyddsfrågor, om en gemensam deklARATION rörande behovet av forskning som kan leda till ökade insatser för forskning och en ökad medvetenhet om djurskyddsfrågornas betydelse.

Den svenska forskare som beretts möjlighet att verka som vetenskaplig utredare vid OECD:s Test Guidelines Programme i Paris är också Sveriges representant i det vetenskapliga rådet vid ECVAM - European Centre for Validation of Alternative Methods. Arbetet med att ta fram alternativa metoder till djurförsök bedöms få stor betydelse med de krav på den väsentligt ökade användning av försöksdjur som följer av EU:s kemikalieprogram - REACH.

6.8. Tävlings- och banveterinärer

Förordnandet av tävlings- och banveterinärer är en komplicerad och resurskrävande hantering. Enligt djurskyddsförordningen skall det finnas en av Djurskyddsmyndigheten, eller om myndigheten bestämmer det av länsstyrelsen, förordnad veterinär som före tävling skall besiktiga tävlingsområde och deltagande djur. Om veterinären finner skäl därtill kan beslut fattas som innebär att djur utesluts från tävlan. Beslutet är i sig en myndighetsutövning som med dagens regler kräver att veterinären har en anställning som grund för sitt agerande.

Proceduren kring förordnande av tävlingsveterinär är följande: En tävlingsarrangör kontaktar en aktuell veterinär och föreslår länsstyrelsen att denne förordnas för tjänstgöring. Länsstyrelsen tillstyrker tjänstgöringen och meddelar Djurskyddsmyndigheten som anställer veterinären under tävlingsdagen. Efter tävlingen skickar veterinären praktikjournal med faktureringsunderlag till Djurskyddsmyndigheten som lämnar kopia till arrangören. Myndigheten fakturerar arrangören och betalar ut ersättning till veterinären. Debitering sker enligt föreskrift om avgifter för veterinär yrkesutövning. Utöver veterinärens arvode debiteras arrangören kostnader för reseersättning, lönekostnadspålägg samt administrativa avgifter. Cirka 400 tävlingsveterinärer förordnas årligen för tjänstgöring vid cirka 1 400 tävlingar.

De veterinärer som förordnas vid tävlingar med totalisatorspel benämns banveterinärer och 54 personer har tillsvidareanställs för tjänstgöring på deltid och vid behov. Arrangören betalar avgifter som fastställs i förhandlingar mellan Svenska Travsportens Centralförbund, företrädare för banveterinärerna och Djurskyddsmyndigheten.

Under år 2005 fattade myndigheten 1143 beslut om förordnande av veterinärer. Regeringen har 2006-09-07 beslutat tillkalla en särskild utredare med uppgift att föreslå hur djurskyddskontrollen vid tävlingar bör vara organiserad (Dir. 2006:95).

6.9. Registerfrågor

Djurskyddsmyndigheten för – eller låter föra – ett antal register. De är: Centrala hundregistret, hovslagarregistret och transportörsregistret. Regeringen har 2006-11-23 uppdragit åt Djurskyddsmyndigheten och Jordbruksverket att gemensamt utforma ett nytt djurskyddskontrollregister som skall kunna användas vid kontroll av tvärvillkor i samband med EG-stöd. Uppdraget skall redovisas i maj 2007. Vidare skall de båda myndigheterna utreda förutsättningarna för att bygga ut registret så att det kan användas som stöd vid djurskyddskontroll enligt djurskyddslagen. Myndigheterna skall även lämna förslag till hur uppgifter om djurförbud enligt djurskyddslagen skall kunna göras tillgängliga för kontrollmyndigheterna

Jordbruksverket uppdrog i december 2000 åt Svenska Kennelklubben (SKK) att från och med den 1 januari 2001 handha det Centrala hundregistret enligt lagen 2000:537 och förordningen 2000:538.

SKK – som sedan tidigare har ett register som innehåller ett större antal uppgifter som härstamning m.m. ansvarade för registreringen

enligt lagen (2000:537) fram till 2004. Då oenighet förelåg om hur registret skulle föras och om ersättningens storlek återtog Jordbruksverket ansvaret för registreringen som nu sköts av 3,2 årsarbetskrafter på Jordbruksverkets enhet i Söderhamn. Från och med årsskiftet 2006/07 utökas personalen på grund av hög arbetsbelastning med ytterligare en årsarbetskraft.

Djurskyddsmyndigheten anlät i mars 2005 SCB för att utreda efterlevnaden av lagen om märkning och registrering av hundar. Via ett enkät- och intervjuförfarande kom SCB fram till att det finns 662 000 hundar och 1,3 miljoner katter i Sverige. Av redovisningen framgår att 47 procent av de renrasiga hundarna och 66 procent av blandrashundarna var märkta och registrerade i det centrala hundregistret. Av de hundar som fanns registrerade hade 15 procent bytt ägare eller avlidit.

Djurskyddsmyndigheten och Jordbruksverket har i januari 2006 tecknat avtal om att Jordbruksverket fortsatt skall driva det centrala hundregistret. Antalet nyregistreringar ökar och uppgår nu till 61 800 för årets första elva månader. 4 800 har anmält ägarbyte eller att hunden avlidit.

Det Centrala hundregistret fyller idag bara delvis sin funktion. Så är t.ex. frågan om avregistrering olöst. Många hundägare låter nu märka och registrera sina hundar i två olika register. Åtskilliga hundar, 20 procent, märks, men registreras inte i det centrala hundregistret.

7. Ett statligt åtagande

De grundläggande förutsättningarna för frågor rörande djurskydd återfinnes i Djurskyddslagen (1998:534) och Djurskyddsförordningen (1998:539). Lagen avser vård och behandling av husdjur och försöksdjur. Även andra djur omfattas av lagen om de hålls i fångenskap. Med försöksdjur avses djur som används i djurförsök eller som föds upp, förvaras eller tillhandahålls för djurförsök. Vidare definieras begreppet "djurförsök".

Inom EU finns ett antal bindande direktiv om djurskydd. Den 23 januari 2006 antog EU-kommissionen efter en framställning från EU-parlamentet och Rådet en handlingsplan för djurskydd för åren 2006 – 2010. I planen ingår att ta fram ett system med mätbara indikatorer i djurskyddslagstiftningen. Vidare bedrivs arbete för att skapa kvalitetsstandarder för produktionssystem som tillgodoser djurs välbefinnande. Europarådet, som har sin huvudsakliga inriktning på försöksdjur har antagit en konvention om skydd av dessa.

Regeringen har 2006-11-30 uppdragit åt Jordbruksverket att analysera vilka krav i de s.k. tvärvillkoren som vilar på EU-lagstiftning respektive på svensk lagstiftning. Tvärvillkoren omfattar bl.a. djurskydd och djurhälsa. Sverige har beslutat att behålla den nationella lagstiftningen även i de fall då den går längre än den som gäller inom EU. Detta har inneburit fördelar för t.ex. djurskydd och djurhälsa i vårt land. Samtidigt har aktörer i andra länder kunnat ha en ur konkurrenssynpunkt gynnsammare situation. Analysen kommer att visa i vilken omfattning och på vilken nivå det statliga engagemanget avviker från den som är fastslagen i gemenskapslagstiftningen.

Frågor om djurskydd har första hand en etisk/moralisk grund. Det gäller respekten för liv i alla former. Människan har ett ansvar för sin nästa som också kan utsträckas till att gälla andra levande varelser. Men lika väl som umgänget människor emellan naturligt följer mönster och konventioner finns ett legitimt och nödvändigt behov av regler för vissa delar av den mänskliga verksamheten.

Detsamma kan sägas gälla vårt förhållande till djur. Människan håller djur som produktionsdjur och som sällskapsdjur. De ger oss föda, glädje och kanske trygghet. Så är t.ex. fallet med ledarhundar och andra tjänstehundar som tränats att hjälpa när människans egna sinnen inte räcker till. Försöksdjuren intar en särställning där vi efter särskilt reglerad prövning väger behovet av vetenskapliga framsteg mot djurs lidande.

Djurskydd handlar om hur vi människor agerar för att undvika att göra saker som påverkar djurens välfärd negativt. Dåligt djurskydd kan t ex handla om felaktig utfodring eller underutfodring, brister i klimatskydd eller bristande tillsyn eller aktiva handlingar som utsätter djur för lidande eller plågsam död. Juridiskt finns en skillnad mellan djurplågeri och brott mot föreskrifterna om djurskydd.

Det finns också avarter inom djurhållningen som måste kunna rättas till och stävjas. Därför har vi i Sverige en lagstiftning som värnar de domesticerade djurens rätt till en god omvårdnad. I djurskyddslagen anges att djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. De skall ha tillräckligt med foder och vatten och tillräcklig tillsyn. De skall ha tillräckligt utrymme och skydd samt hållas rena. De skall hållas på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjligheter att bete sig naturligt.

Det statliga åtagandet, vad gäller djurskydd, regleras i första hand i djurskyddslagen och djurskyddsförordningen. Lagens efterlevnad följs upp genom kontrollinsatser från kommunernas djurskyddsinspektörer och från länsstyrelserna. Den centrala nivån stödjer arbetet med föreskrifter, allmänna råd, information och utbildning. Kontrollen är en myndighetsutövning och brister i

efterlevnad av lagstiftningen kan leda till sanktioner eller förbud att hålla djur.

Riksdagen har således valt att skydda djuren med lagstiftning vars efterlevnad är föremål för offentlighetsrättslig kontroll. Här finns vid brister i djurhållningen behov av ingripanden och krav på formellt korrekta beslut som dessutom kan överklagas. Denna myndighetsutövning motiverar ett statligt åtagande vad gäller djurskydd.

Det är vidare ett åliggande för samtliga veterinärer att anmäla noterade brister i djurhållningen. Detta gäller såväl offentligt anställda distriktsveterinärer, besiktningsveterinärer vid slakterier som de privatpraktiserande veterinärerna. Staten har, genom beslut i riksdagen, tagit på sig ansvaret för att upprätthålla ett i hela landet fungerande veterinärväsende som utgör en väsentlig del i en statlig organisation för ett gott djurskydd (prop. 1993/94:150, bet. 1993/94:JoU32, rskr. 1993/94:403).

Ansvaret för djurskyddet ligger på djurägaren. I ett internationellt perspektiv finns exempel på hur detta ansvar tydliggörs i lagstiftningen. Vid slakterier i Nya Zeeland och i några delstater i USA har ansvaret för djurtillsynen, inledningsvis på försök, lagts på företagen och inte på veterinärerna. I stället fokuseras den offentliga kontrollen på att företagen har relevanta program för den egna tillsynen och att de tillämpar dem på ett korrekt sätt. Denna form av systemtillsyn ersätter således en tillsyn där den offentliga veterinären förut synade varje enskilt djur. En liknande ordning införs för närvarande inom EU vad gäller livsmedelstillsynen. Beträffande tillsynen av levande djur som skall gå till slakt går utvecklingen inom EU närmast i motsatt riktning i och med att regelverket förutsätter en ökad närvaro av veterinär personal.

I Djurskyddsförordningen har intagits en §1 b som anger att utrymmen för djur "skall utformas så, att djuren kan bete sig naturligt". Denna formulering har blivit vägledande för myndigheternas tillsyn och kontroll. Från ledande biologer och etiker framhålls att formuleringen inte tar hänsyn till att djur genom hela evolutionen utvecklats och anpassats till sin miljö. Vad som är naturligt beteende är enligt denna uppfattning inte för evigt givet. Konsekvenserna av att ta utgångspunkten "naturligt" beteende för given blir en detaljrikedom i bestämmelser om rörelseutrymme, ströbäddar mm. Kontrollerna inriktas mer på inhysningssystemens utformning än på djurens välbefinnande. Det avgörande borde i stället vara, menar man, hur djuret reagerar i en given situation.

Frågor som dessa behöver analyseras och diskuteras. Det bör bedrivas forskning om värdegrunden för djurhållning och om forskning som bedrivs med hjälp av djurmodeller. Inte minst utvecklingen av transgena djur för forskningsändamål påkallar en

diskussion om det "naturligas" etiska värde som grund för åtaganden när det gäller djurskydd. Ett gott djurskydd har ett starkt stöd i det allmänna medvetandet vilket i sig är ett motiv för ett offentligt åtagande i djurskyddsfrågor.

I anslutning till en prövning av det statliga åtagandet av frågor rörande djurskydd finns skäl att beröra myndighetsstrukturen i ett vidare perspektiv. Den kritik som utgår från argumentet att den myndighet som ansvarar för produktionsdjurens förhållanden och som därtill har i uppgift att fördela de statliga bidragen till producenterna kan beskyllas för att hamna i jävssituationer kan fortfarande äga giltighet. Detta kan till någon del mötas genom den organisation som väljs för uppgiften.

Liknande kritik kan anföras mot att kontroll av hälsoskydd, livsmedel eller miljö utövas av myndigheter som inte är renodlade kontrollorgan. EU har vid upprepade tillfällen riktat kritik mot att svenska nationella kontrollmyndigheter inte är fristående och att staten inte direkt kan styra de lokala tillsynsmyndigheterna.

Tiden för denna utredning har ej medgivit att dess frågor av betydelse för det statliga engagemanget analyseras närmare.

8. Förslag

8.1 En samlad myndighet

Jordbruksverkets uppdrag skall vara att utifrån ett helhetsperspektiv arbeta för ett gott djurskydd och en god djurhälsa. Begreppet djurskydd skall ges det vidare innehåll som innefattar avel, miljö, smittskydd, foderfrågor och andra frågor av betydelse för djurhållning och djurhälsa. En sådan helhetssyn skall eftersträvas i alla delar av arbetet för ett gott djurskydd så att det kommer till uttryck i föreskrifter, i tillsynens inriktning och i annan myndighetsutövning gällande djurhälsa och djurskydd.

De uppgifter som idag åvilar Djurskyddsmyndigheten föreslås överförda till Jordbruksverket förutom uppgiften att fördela bidrag till forskning och utveckling som föreslås bli överförd till Formas.

8.2 Forskning och utveckling

Mot bakgrund av vad som anförts i avsnitt 5.5. finner utredaren att den lämpligaste lösningen är att kanalisera forskningsmedel för djurskyddsfrågor och för utveckling av alternativa metoder för djurförsök via Formas samt att Formas anvisas medel som

återspeglar den ambition som regeringen vill ge uttryck för på detta område.

Vetenskapsrådet har en vidare roll medan Formas har en inriktning mot de frågor som rör djurskydd och försöksdjur. Samverkan bör ske med Vetenskapsrådet vilket redan är ett åliggande enligt Formas respektive Vetenskapsrådets instruktioner. Inom Formas finns den vetenskapliga kompetensen att hantera den typ av ansökningar som är aktuella. För att säkra att medlen kommer till användning för forskning om djurskydd samt om metoder som kan ersätta djurförsök bör det i regleringsbrevet för Formas anges vilket syfte medelsanvisningen har. Formas bör inrätta en särskild beredningsgrupp för dessa frågor.

En förändring av ansvaret för fördelning av medel för forskning och utveckling kan ske genom överföring av resurser inom samma utgiftsområde i den statliga budgeten.

Från i princip alla som lämnat synpunkter under detta analysarbete betonas vikten av resurser för forskning rörande djurskydd, försöksdjur och utvecklingen av alternativa metoder för djurförsök. Både Djurskyddsmyndigheten, producenter och organisationer framhåller den stora betydelsen av att grunda arbetet för ett bättre djurskydd på vetenskapligt dokumenterade resultat. Det har också understrukits att djurskyddsfrågor fått ökad uppmärksamhet i det internationella arbetet. Sverige ligger långt fram i djurskyddsfrågor både i forskningen och i den praktiska djurhållningen. För att behålla denna position krävs resurser för ett fortsatt engagemang på hög nivå.

Även andra organ har till uppgift att fördela medel till forskning inom de här aktuella områdena: Stiftelsen Lantbruksforskning (SLF) är lantbruksnäringens organ för finansiering av lantbruksanknuten forskning - inriktad på att få praktiska resultat på gårdsnivå. Jordbrukstekniska institutet, JTI - där Formas är delfinansiär, stödjer forskning, utveckling och informerar inom områdena jordbruks- och miljöteknik samt arbetsmaskiner.

Jordbruksverket har behov att få underlag med vissa studier för arbetet med föreskrifter eller få att få vägledning i ställningstaganden rörande djurskydd. Myndigheten bör därför disponera ett belopp för att kunna beställa denna typ av studier.

8.3 Djurskyddsråd

Djurskyddsmyndighetens tre råd - Djurskyddsrådet, Rådet för alternativa behandlingsmetoder och Vetenskapliga rådet för alternativa metoder till djurförsök - bör, enligt utredarens mening, ersättas av ett nytt djurskyddsråd som ges högre status genom att

ledamöterna utses direkt av regeringen. Ett sådant råd kan fungera som ett stöd för den centrala myndigheten i dess arbete för ett gott djurskydd.

Sådana, ofta regeringarna närstående organ, kan vara en naturlig lösning i länder som har ministerier med den samlade kompetensen på ett område och som inte har en nivå med centrala myndigheter enligt svensk modell. Länder med mycket aktiva djurskyddsråd är bl.a. Danmark, Norge, Storbritannien och Tyskland.

Ett djurskyddsråd bör vara en fristående expertgrupp till stöd för myndigheten i frågor som rör djurvälstånd inklusive försöksdjur och alternativa metoder till försök med djur.

Rådet bör vara oberoende. Av denna anledning bör näringsliv eller intresseorganisationer inte vara direkt representerade i rådet. De kan i stället ges möjlighet att påverka frågor om djurvälstånd genom att ingå i samrådsgrupper vid Jordbruksverket. Rådets ledamöter skall utses på grundval av sin personliga kompetens inom området djurvälstånd.

Ett djurskyddsråd kan svara för övergripande policyfrågor gällande strategier för djurvälstånd och forskningsinsatser inom området samt objektiv rådgivning i frågor rörande djurvälstånd. Det kan initiera diskussion och erbjuda oberoende ställningstaganden kring aktuella frågor som t.ex. religiös slakt. Rådet kan i policydokument eller rapporter ge sin syn på väsentliga frågor rörande djurvälstånd och identifiera områden för forskning. Utredaren föreslår att regeringen utser ledamöter i ett nytt djurskyddsråd.

8.4 Djurförsöksetisk prövning

Utredningen om överklagande av de djurförsöksetiska nämndernas beslut (dir. 2006:32) har även i uppgift att överväga om en central djurförsöksetisk nämnd skall införas. I avvaktan på resultaten av denna utredning föreslås att huvudmannskapet för de djurförsöksetiska nämnderna och arbetet med att stödja dem förs till Jordbruksverket.

Vid beredning av utredningens förslag bör frågan om personell förstärkning av nämnderna övervägas.

8.5 Tävlings- och banveterinärer

Djurskyddsmyndigheten har ansvar för förordnande av ban- och tävlingsveterinärer. Frågan om hur denna verksamhet skall vara organiserad skall bli föremål för utredning (dir. 2006:95). Den nuvarande ordningen är arbetskrävande och komplicerad. Det finns

givetvis ett allmänt intresse av att djurskyddet fungerar för alla djurslag även i tävlingssammanhang.

Det nu planerade utredningsarbetet kan komma att leda till förslag till förändringar. Utan att föregå resultatet av denna utredning kan konstateras att det kan vara möjligt att författningsreglera hur verksamheten skall skötas och överlåta åt berörda aktörer att lösa hur djurskyddet skall organiseras i tävlingssammanhang i direkt samverkan. Veterinärerna arbetar under yrkesansvar och verksamheten står under länsstyrelsernas tillsyn, vilket bör kunna garantera en korrekt handläggning av djurskyddet.

I avvaktan på resultatet av denna utredning bör ansvaret för förordnande av tävlings- och banveterinärer överföras till Jordbruksverket.

8.6 Centrala hundregistret

Idag låter många hundägare registrera sina hundar dels i det centrala hundregistret, dels hos Svenska Kennelklubben. Två register är inte rationellt för någon part. Det centrala hundregistret omfattar inte alla hundar, det innehåller endast uppgifter för identifiering av hundar och hundägare och någon metod för att systematiskt avregistrera avlidna hundar eller hundar som bytt ägare saknas.

I Svenska Kennelklubbens register finns ett antal uppgifter om hunden som kan vara av värde vid både avel och forskning och därmed också för ett gott djurskydd. I Tjänstehundsutredningens betänkande "Hundgöra – att göra hundar som gör nytta" (SoU 2005:75) föreslogs att SKK:s register skulle utvidgas och ligga till grund för en systematisk avelsplanering och forskning. Betänkandet är remissbehandlat.

Det är önskvärt att regeringen på nytt låter pröva möjligheten, och då även ur djurskyddssynpunkt, att samordna ansvaret för det centrala hundregistret med SKK:s register.

8.7 Internationella uppgifter

Sverige har en ambition och position inom både djurskyddsfrågor och forskning som motiverar ett internationellt engagemang som ger en betydande möjlighet att påverka dessa frågor i framtiden. Hur detta engagemang kan ges ett reellt innehåll är en politisk fråga som bör analyseras ytterligare. Om regeringen vill ha djurskydd som en profilfråga högt på sin dagordning finns skäl att pröva möjligheten att lokalisera ett nytt europeiskt centrum för djurskyddsfrågor till Sverige.

Sverige har en styrkeposition i djurskyddsfrågor, höga mål och ambitioner, hög kompetens och möjlighet att lokalisera ett centrum i anslutning till Sveriges lantbruksuniversitet - SLU.

Det finns även skäl att göra en kvalificerad samlad bedömning av vilka uppgifter/områden som är svenska styrkepositioner. Sverige har en, jämfört med många andra medlemsländer, relativt svag position vad gäller arbete inom EU-kommissionen. Kommissionen är det centrum i det europeiska internationella samarbetet utifrån vilket en rad initiativ kommer och där olika förslag bereds. Det är strategiskt viktigt att vara närvarande i dessa processer. Sverige bör, enligt utredarens uppfattning, mer aktivt verka för att ställa svenska forskare och tjänstemän till förfogande för denna form av internationellt arbete.

Mot bakgrund av vilka prioriteringar som väljs och vilka resurser som kan disponeras för direkt medverkan i det internationella arbetet bör av lämpligheten att behålla den nuvarande placeringen av en vetenskaplig utredare vid OECD prövas.

8.8 Uppdrag till Sveriges Lantbruksuniversitet

Det bidrag som Djurskyddsmyndigheten utger till SLU för fort- och vidareutbildning av djurskyddsinspektörer föreslås utgå. Sådan utbildning bör ingå som en del i SLU:s utbud av utbildningar och finansieras via lantbruksuniversitetets ordinarie anslag. Alternativt kan verksamheten drivas som uppdragsutbildning som finansieras av huvudmännen, dvs. av kommunerna.

Sveriges Lantbruksuniversitet - SLU - är mitt uppe i en process som syftar till att skapa ett vetenskapligt centrum för djurskydd. Vid fakulteten för veterinära frågor och husdjursfrågor finns Sveriges enda professor i djurskydd och den enda heltidsverksamma professorn i försöks- djurskyddsvetenskap. SLU föreslås få resurser för ett nationellt uppdrag att svara för frågor rörande forskning och utbildning i frågor rörande djurskydd.

8.9 Kvarstående uppdrag

Enligt regleringsbrev - och efter beslut om tillbakadragande - återstår för Djurskyddsmyndigheten att redovisa tre regeringsuppdrag före halvårsskiftet 2007. Därefter återstår ytterligare tre särskilda uppdrag som skall redovisas senare. Dessa uppdrag överföres till Jordbruksverket för fortsatt handläggning.

9. Motivering

En avveckling av Djurskyddsmyndigheten och inordning av verksamhetsområdet djurskydd i Jordbruksverket syftar till att skapa förutsättningar för en mer kostnadseffektiv verksamhet med hög kvalitet. En viktig utgångspunkt för att nå dessa mål är att det centrala djurskyddet så långt möjligt hålls samman geografiskt med verkets befintliga verksamhet på djurområdet. Härigenom kan nödvändiga förutsättningar ges för att åstadkomma en fullgod ledning av verksamheten och en kvalitetshöjande och djurskyddsfrämjande samverkan som innefattar alla delar av djurvälzfärden.

Den planerade nedläggningen av Djurskyddsmyndigheten som ansvarig huvudman på djurskyddsområdet och överföring kan av myndighetens tillskyndare ses som en urholkning av djurskyddet. Detta kan bara hävdas av den som ser djurvälzfärd i första hand som en fråga om djurens beteende. Djurskyddsarbetet skall bygga på en helhetssyn där alla förhållanden som rör djur och djurhållning ingår. Med ett sådant angreppssätt tillförs djurskyddet direkta resurser från en rad specialister. Med en väl genomförd integration av olika synsätt och kompetenser blir resultatet en väsentligt ökad effekt för djurskyddet i Sverige.

Ett gott djurskydd kräver att frågor om avel, foder, smittskydd eller veterinärmedicinsk behandling sker med målet att skapa bästa möjliga förhållande för djuret i alla situationer. För att djurskyddsfrågor skall vara, och uppfattas som, en central fråga i Jordbruksverkets arbete krävs en daglig närhet till verks- och avdelningsledning liksom till informationsfunktionen. Djurskyddsfrågor bör kraftfullt prägla alla Jordbruksverkets insatser rörande olika djurslag. Frågornas vikt motiverar att djurskydd ses som ett samlat begrepp som innefattar alla typer av åtgärder som rör djur och djurhållning.

Genom att ställa krav på att hålla och sköta djur i en god miljö skapas förutsättningar för att med förebyggande åtgärder djur mot sjukdom och lidande samtidigt som deras biologiska behov tillgodoses. Därmed uppnås flera väsentliga djur- och folkhälsomål, som t.ex. restriktiv användning av läkemedel/antibiotika vilket bidrar till en låg resistensutveckling samt låg förekomst av stereotypa beteenden hos djur.

De stora förändringar som skett i lantbrukets djurhållning och i försöksdjurshållningen har lett till att djurskyddsproblemen i hög grad ändrat karaktär. Inom specialiserade produktionsformer betraktas en viss sjukdomsfrekvens som ofrånkomlig och "normal för produktionsformen". En behandlingsfrekvens på 10-15 procent är normal i den intensiva uppfödningen av nötdjur för slakt medan den understiger en procent hos ungdjur i besättningar med mjölkkor.

I den intensiva uppfödningen av slaktkycklingar används coccidiostatika för att hålla ner förekomsten av clostridios. Modern djurskyddslagstiftning måste i praktiken fungera även som djurhälsolagstiftning.

Det finns en rad lagar inom verksamhetsområdet som alla har betydelse för djurskyddet. Enligt epizootilagen (1999:657) skall allvarliga smittsamma djursjukdomar förebyggas, kontrolleras och bekämpas. Det gäller t ex fågelinfluensa, newcastlesjuka och mul- och klövsjuka. Det är viktigt att skydda djuren mot dessa många gånger smärtande och plågsamma sjukdomar och slå vakt om djurens välbefinnande. Djurskyddslagen och epizootilagens bestämmelser när det gäller avlivning, transporter och olika inhysningsformer under ett sjukdomsutbrott måste vara tydliga och väl samordnade för att förverkliga målen om ett bra djur- och smittskydd.

Detsamma gäller zoonoslagens (1999:658) bestämmelser som syftar till att förebygga, kontrollera och bekämpa salmonella ur både djur- och folkhälsoperspektiv. Även om salmonellaförekomst hos djur sällan är förknippat med akut lidande, innebär likväl bekämpningen av salmonella problem liknande dem som gäller vid andra former av sjukdomsutbrott.

För övriga smittsamma djursjukdomar och zoonoser som inte regleras och hanteras i epizooti- och zoonoslagarna, tillämpas provtagningslagen (2006:806) som ligger till grund för arbetet med att få fram bilden av en smittsam sjukdoms utbredning och som även utgör underlag vid bekämpning av sjukdomar.

Genom lagen om kontroll av husdjur (2006:807) har Jordbruksverket givits möjlighet att utge föreskrifter som syftar till att ge näringarna möjlighet att bedriva frivilliga förebyggande hälso- och kontrollprogram för att skydda djuren mot vissa smittsamma och miljöbetingade produktionssjukdomar som juverinflammationer, klövlidanden och reproduktionssjukdomar. Kontrollagen innehåller även bestämmelser om avel som syftar till att få fram genetiska förutsättningar för friska och hållbara djur. Även i denna del finns klara samband till djurskyddslagens mål och krav.

På djurmiljöområdet finns flera nära beröringspunkter mellan annan djurlagstiftning och djurskyddslagen. Exempel på sådana är reglerna inom ramen för EU-förordningen om ekologisk djurhållning. Även frågor om gentekniska tillämpningar på djur har viktiga beröringspunkter med djurskyddet.

Jordbruksverket bidrar till att förbättra djurväl-färden genom att erbjuda kompetensutveckling för lantbrukare inom EU:s miljö- och landsbygdsprogram (KULM) som verket förvaltar. Fokus ligger på svaga punkter i djurhållningen rörande t ex. klövvård,

parasitbekämpning och hantering av djur på gården. Dessa insatser har skett i samarbete med Djurskyddsmyndigheten och landets länsstyrelser.

Foderfrågor är noggrant reglerade i EU-lagstiftningen som en samordnad del i livsmedelskedjan. I Jordbruksverkets föreskrifts- och tillsynsansvar enligt foderlagen ligger att se till att djuren får ett foder som är hygieniskt, näringsmässigt riktigt och säkert i övrigt. Det finns regler om utfodring även i djurskyddslagen som har samband med foderlagstiftningen. Under åren har det på grund av svinpest i Europa varit nödvändigt med restriktioner även i Sverige avseende utfodring med matavfall för att förhindra smittspridning och för att skydda djuren från sjukdom och lidande. Foder- och utfodringsfrågorna har även varit betydelsefulla under utbrotten av bl a fågelinfluensa, salmonella och BSE.

Jordbruksverket är administrativ och Naturvårdsverket vetenskaplig myndighet för CITES/artskydd. I konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter finns uppgiften att skydda hotade djur- och växter och bevara den biologiska mångfalden. Det finns såväl kvalitativa som kostnadseffektiva fördelar i att handlägga dessa ärenden koordinerat och samlokaliserat. Som exempel kan anföras import av reptiler eller fåglar som tillhör hotade arter. Det krävs då CITES-tillstånd, veterinära införseltillstånd, samt en förvaring och transport som uppfyller specificerade djurskyddskrav och i vissa fall även undantag från förbud i förordningen om artskydd (1998:179).

Även Jordbruksverkets ansvar i övrigt avseende in- och utförsel av djur innebär nära samband mellan smittskydd och djurskydd vid handel med levande djur. Reglerna syftar till att skydda mot införsel av allvarliga smittor som rabies och dvärgbandmask i Sverige. Vidare finns internationella djurskyddsregler för hur valpar skall transporteras. Jordbruksverkets veterinärer har i uppgift att hantera djurskyddet vid gränskontrollstationerna mot tredje land.

I Jordbruksverkets centrala ansvar för tillsyn av veterinärverksamheten utifrån behörighetslagen (1994:844) och allmänna veterinärinstruktionen (1971:810) finns tydliga djurskyddsaspekter. Bl.a. skall veterinärerna vara restriktiva när det gäller behandlingar med vissa läkemedel och arbeta mer förebyggande för att bidra till goda djurmiljöer samt ett gott djurskydd. Veterinärerna har också skyldighet att anmäla djurskyddsärenden till den lokala tillsynsmyndigheten om rättelser inte sker.

Jordbruksverkets anställda distriktsveterinärer skall verka i samma anda. De har långtgående skyldigheter att i sin egenskap som officiella veterinärer utfärda hälsointyg vid handel med djur. De har beredskap dygnet runt för akut sjukvård och utbrott av smittsamma

sjukdomar. Distriktsveterinärerna bistår också kommunerna i djurskyddsärenden.

Samtliga praktiserande veterinärer skall till Jordbruksverket rapportera in data om diagnoser, behandlingar och läkemedelsanvändning. Underlaget används för att analysera djurens hälsa, användningen av läkemedel och för avelsvärderingar vilket är av värde för arbetet med djurskyddsfrågor.

Jordbruksverket har byggt upp och förvaltar centralt ett antal register för olika djurslag; nöt, gris, får, getter, värphöns, hund. Syftet med märkning och registrering är att underlätta identifiering vid utbrott av smittsam sjukdom. Livsmedelssäkerheten skall kunna garanteras genom snabb spårning. Uppgifterna i flera register kan användas för andra syften som utbetalning av stöd eller för djurskyddsändamål. Sambanden mellan lagstiftning på djurområdet och EU:s regelverk för produktionsstöd har ökat med införandet av s k tvärvillkor som öppnar för minskning av ekonomiska stöd för den som inte lever upp till de krav som gäller för t ex djurhållning. Detta kommer att ställa ökade krav på samarbete mellan berörda centrala myndigheter och kontrollmyndigheterna.

En integrering av det centrala djurskyddet och Jordbruksverkets befintliga ansvarsområden, är en viktig utgångspunkt för att skapa förutsättningar för en kostnadseffektiv verksamhet. Uppgiften skall vara att organisera verksamheten utifrån en helhetssyn som innefattar såväl djurhälsa som brukarperspektiv. Integrering och profilering av djurskyddet skall ske på ett tydligt och ändamålsenligt sätt i Jordbruksverkets organisation. Jordbruksverket måste därvid beakta den kritik rörande brister i stödet till den lokala och regionala nivån som 2003 framfördes av Riksrevisionen samt utnyttja de erfarenheter som vunnits vid Djurskyddsmyndighetens stödjande arbete genom ökad tillgänglighet, med länsstyrelserrevisioner mm. Verksamheten bör inte organiseras utifrån olika former av speciallagstiftning utan efter behovet av helhetssyn.

I betänkandet Djurförsök (SOU 1998:75) kom utredningen fram till slutsatsen att den dåvarande uppdelningen av frågorna på två centrala myndigheter inte längre kunde anses adekvat. Förslaget var då att samla frågorna under Jordbruksverket.

På försöksdjursområdet har Jordbruksverket idag ansvar för frågor som rör handel, smittskydd, CITES/artskydd, avel, GMO och foderfrågor. Jordbruksverket hade före år 2004 ansvar för föreskrifter, tillstånd, godkännanden och, central tillsyn inom ramen för djurskyddslagen. Centrala försöksdjursnämnden svarade tillsammans med de lokala etiska nämnderna för den etiska prövningen samt för fördelning av medel till forskning.

Gränsdragningen mellan Jordbruksverket och CFN var inte ändamålsenlig med avseende på effektivitet och helhetssyn. Djurskyddsmyndighetens samlade organisation blev därför en bättre lösning. Genom att integrera Djurskyddsmyndighetens nuvarande ansvarsområde när det gäller försöksdjur med Jordbruksverkets, kan ytterligare fördelar vinnas.

Den helhetssyn som skall leda till en ytterligare förstärkning av djurskyddet måste prägla den nya organisationen redan från början. Viktiga framgångsfaktorer blir därvid att med beslutsamhet och utan tidsutdräkt genomföra nödvändiga åtgärder. En i tid koncentrerad förändringsprocess är till fördel för såväl uppgiften som för de anställda.

10. Organisation

Djurskydd bör ses som ett vidare begrepp som innefattar alla delar av en modern djurhållning som avel, foderfrågor, smittskydd, veterinärmedicinsk behandling. Arbetet med djurskydd skall hanteras med helhetssyn, professionellt och utan onödig byråkrati. Det är av avgörande betydelse för ett framgångsrikt arbete med djurskydd och djurhälsa att ha en genomtänkt verksamhetsidé och helhetssyn som involverar alla aspekter av djurhållningen.

Detta talar emot att organisera verksamheten som en särskild avdelning/enhet för djurskyddsfrågor. Ambitionen bör därför vara att skapa förutsättningar för en organisation som stödjer en integration där alla aspekter på djurhållning och djurhälsa kan vägas samman till en helhet.

En väg är att organisera arbetet efter olika djurslag: lantbrukets djur, sällskapsdjur och laboratorie-/försöksdjur. En annan lösning är att arbeta processinriktat där adekvat kompetens samlas i olika grupperingar för att lösa aktuella frågor kring en bestämd uppgift. En strävan blir då att samla sådan kompetens att det aktuella djurslaget eller problemställningen belyses ur ett allsidigt perspektiv. Båda modellerna har den fördelen att också djurägarperspektivet naturligen kommer in som en komponent i en helhetssyn.

Frågor rörande försöksdjursfrågor rymmer ett antal speciella frågeställningar vilka motiverar att dessa frågor behandlas sammanhållet. Detta bör även framgå av den organisationsform som väljs.

Den djurförsöksetiska prövningen måste fortgå i sådan omfattning att forskningen kan bedrivas med rimliga förutsättningar. Samtliga sju djurförsöksetiska nämnder är hårt belastade. Antalet prövade ansökningar har ökat och uppgår nu till över 1 700 per år. Den

djurförsöksetiska nämnd som benämnes "Stockholm norra" har på grund av stor arbetsbelastning delats i två avdelningar och en liknande uppdelning genomförs i Göteborg vid kommande årsskifte.

11. Lokalisering

Med motivet sammanhållen verksamhet som tar hänsyn till alla aspekter på djurskyddet är det ur samarbets- och ledningssynpunkt angeläget att hålla samman all personal som har uppgifter relaterade till djurskydd vid en arbetsplats i Jönköping.

Det finns möjligheter att redan från halvårsskiftet 2007 lokalisera den samlade verksamheten till Jönköping i ändamålsenliga lokaler. En planerad ombyggnad kan tidigareläggas och planering för olika enheters placering kan anpassas för att fungera väl i en ny organisation.

Möjligheten att inledningsvis behålla personal i befintliga lokaler i Skara har övervägts. Även om vissa kostnader övergångsvis kommer att kvarstå bedöms fördelarna med en samlad placering av verksamheten vara av avgörande betydelse för att med framgång arbeta för ett gott djurskydd utan att förlora i effektivitet och handlingskraft.

Djurskyddsmyndighetens lokaler i Skara har byggts om och anpassats för sin nuvarande användning. Kontraktet på dessa lokaler löper till år 2010. Förhandlingar bör upptas om avveckling av lokalerna före denna tidpunkt. Vidare har Djurskyddsmyndigheten lokaler i Stockholm där tre anställda bl.a. arbetar med att stödja de djurförsöksetiska nämnderna. Lokalerna används även för sammanträden av olika slag. Huruvida verksamheten i Stockholm skall bestå och lokalerna behållas får prövas av Jordbruksverket. För det fall riksdagen beslutar inrätta en central djurförsöksetisk nämnd kan lokalerna i Stockholm vara en möjlig lösning. Även dessa lokaler är kontrakterade fram till år 2010.

12. Personal

En överflyttning och koncentration av det centrala arbetet med djurskyddsfrågor till Jordbruksverket förväntas innebära ökad effektivitet. Genom att sammanföra personal med olika kompetens och med det gemensamma målet att verka för ett gott djurskydd och en god djurhälsa ur ett helhetsperspektiv kan betydande fördelar och effektiviseringar göras.

Vid Djurskyddsmyndigheten arbetar idag 51 tillsvidareanställda, varav 37 är kvinnor och 13 är män. 13 personer har tidigare varit anställda på Jordbruksverket. Myndigheten har fem enhetschefer varav två är kvinnor. Den genomsnittliga åldern är 40 år för kvinnor och 43 för män. Två anställda är över 60 år. Av en medarbetarundersökning som genomförts vid myndigheten i oktober 2005 framgår att det stora flertalet är positiva till sin arbetsplats, man har ett högt engagemang för sina uppgifter och trivs med sina arbetskamrater. Personalrörligheten och sjukfrånvaron är låg.

Utöver dessa centralt anställda personer finns 54 veterinärer anställda på deltid som banveterinärer för tjänstgöring vid tävlingar med totalisatorspel. Cirka 400 olika tävlingsveterinärer förordnas mot särskilt arvode för tjänstgöring vid 1 400 tävlingstillfällen. Vidare betalas arvode till cirka 200 ledamöter och ersättare i de djurförsöksetiska nämnderna.

För flertalet av den personal som arbetar inom områdena regelarbete, försöksdjur, lantbrukets djur och sällskapsdjur blir uppgifterna i huvudsak desamma som hittills. Verksamheten är av samma art i den nya organisationen. En stor del av de anställda kommer att beredas fortsatt anställning vid Jordbruksverket även om arbetsformerna kan komma att ändras. Verksamheten riktar sig till samma målgrupp som tidigare. En sammanvägning leder till slutsatsen att det föreligger identitet mellan verksamheten i Djurskyddsmyndigheten och i den framtida verksamheten i Jordbruksverket och att § 6b i Lagen om anställningsskydd äger tillämpning.

För personal som arbetar i administrativa stödfunktioner faller uppgifter bort eftersom de utgör ett relativt litet tillskott av arbetsuppgifter i Jordbruksverkets nuvarande organisation. Dock gäller 6b § LAS även för personal i denna del.

Vid Djurskyddsmyndigheten finns ett relativt stort antal anställda med forskarutbildning. Man har här sammanfört personer med olika typer av kompetens som kan bidra i arbetet med djurskyddsfrågor. Tiden för uppdraget medger inte att på djupet analysera huruvida denna typ av arbetsuppgifter kommer att kräva personal inom organisationen i samma omfattning som tidigare eller om vissa uppgifter som kräver specialistkompetens kan tillgodoses på annat sätt.

Det ankommer senare på Jordbruksverkets ledning att avgöra vilken kompetens som krävs för arbetets utförande, vilken organisation man avser att arbeta med och hur många anställda som behövs för att utföra uppgifterna i den nya organisationen.

För Djurskyddsmyndighetens personal gäller särskilt träffade lokala avtal rörande arbetstid, reseförmåner och distansarbete.

13. Ekonomi

Under arbetets gång har utredaren erfarit att regeringen avser genomföra en betydande besparing på verksamhetsområdet. Förslagen har utformats i enlighet härmed.

Djurskyddsmyndigheten har upprättat en verksamhetsplan för första halvåret 2007. Medelsåtgången beräknas till 30 502 tkr. Planerade insatser har begränsats eller, i några fall, helt ställts in. Inga medel avseende bidrag till forskning eller utveckling ingår i den angivna summan. Däremot har hänsyn tagits till vissa uppgifter i samband med myndighetens avveckling. Ytterligare revision budgeten kan bli aktuell när de närmare förutsättningarna för den fortsatta verksamheten kan anges. Uppgifter som finansieras med avgifter berörs inte av planerade förändringar.

Med utgångspunkt i en analys av den verksamhet som skall bedrivas av Jordbruksverket efter övertagandet av Djurskyddsmyndighetens uppgifter har behovet av anslagsmedel för förvaltningen från den 1 juli 2007 beräknats.

Verksamheten vid Djurskyddsmyndigheten kan ur ett ekonomiskt perspektiv delas upp i följande delar;

- Förvaltningsverksamhet ; finansieras via ett förvaltningsanslag.
- Transfereringar; t.ex. medel för forskning som normalt finansieras via ett särskilt sakanslag.
- Resultatområdesverksamhet; kostnader finansieras via externa intäkter

Följande antaganden och förutsättningar ligger till grund för beräkningen; Nivån på resurserna har i beräkningen utgått från de personella resurser som Djurskyddsmyndigheten hade vid inledningen av sitt arbete 2004. Verksamheten i Skara överförs helt till Jordbruksverket i Jönköping per 1 juli, 2007. Kontoret i Stockholm och den lägenhet som disponeras i Paris behålles tills vidare.

Ambitionen är kunna bedriva verksamheten under förvaltningsdelen med ca 30 årsarbetskrafter på helårsbasis, vilket är en minskning med cirka 20 årsarbetskrafter jämfört med dagens personalstyrka på Djurskyddsmyndigheten. Därutöver tillkommer ett antal årsarbetskrafter som helt finansieras med externa avgifter.

För förvaltningsverksamheten krävs anslag på helårsbasis om 40 500 tkr för åren framöver dvs. 20 250 tkr för andra halvåret 2007. I beräknat helårsanslag om 40 500 tkr ingår bl.a. 5 200 tkr för arbetet i de djurförsöksetiska nämnderna. Vidare ingår kostnader för ett nytt djurskyddskontrollregister i planeringen.

Därutöver kan enligt utförda beräkningar maximalt tillkomma avvecklingskostnader och omställningskostnader om knappt 14 000 tkr under hösten 2007. I samband med avvecklingen av verksamheten i Skara från den 1 juli 2007 uppkommer såväl avvecklings- som omställningskostnader för personal, lokaler i Skara, tidigare upptagna investeringsobjekt m.m.

För perioden 2007 – 2010 uppgår den maximala kostnaden för avveckling och omställning till drygt 24 000 tkr, varav ca 14 000 tkr infaller andra halvåret 2007. Särskilda medel för avvecklingen bör anvisas för dessa kostnader. Avgörande för beloppets storlek är framför allt personalkostnader under uppsägningstiden liksom utfallet vid uppsägning av hyreskontrakt och andra avtal.

Formas bör anvisas särskilda medel för forskning och utveckling. Som framgått ovan har Djurskyddsmyndigheten kunnat bevilja bidrag till forskning rörande djurskydd, till forskning syftande till att finna metoder som kan ersätta djurförsök samt till prövning av nya tekniska system i djurhållningen. Innevarande år fördelas cirka 33 000 tkr för dessa ändamål, Det är utredarens bestämda uppfattning att medel till forskning bör ställas till förfogande även i framtiden och att Formas för detta ändamål erhåller minst 20 000 tkr.

Utöver forskning finansieras idag följande verksamheter som har karaktär av transfereringar över Djurskyddsmyndighetens anslag; tjänsten som vetenskaplig utredare vid OECD (lön & resor 1 024 tkr) samt en halv tjänst som forskarassistent vid Vetenskapsrådet (785 tkr), vilka ingår i de ovan redovisade beloppen. Den överföring till SLU i Skara för fort- och vidareutbildning av djurskyddsinspektörer (1 400 tkr) har inte kunnat beredas utrymme i förslaget.

En förändring av ansvaret för arbetet med det Centrala hundregistret eller uppgiften att förordna tävlings- och banveterinärer påverkar inte statsbudgeten eftersom dessa verksamheter finansieras med avgifter. Däremot kan förändring av dessa verksamheter bidra till regeringens mål att minska krångel och byråkrati.

Sammanfattningsvis föreligger följande behov av medel;

- För förvaltningsverksamheten bör anvisas anslag om 40 500 tkr på helårsbasis för åren framöver varav 20 250 tkr till Jordbruksverket för perioden 1 juli - 31 december 2007.
- För avvecklingskostnader för perioden 2007 – 2010 uppgår den maximala avvecklings- och omställningskostnaden till drygt 24 000 tkr, varav 13 700 tkr infaller under andra halvåret 2007.
- Medel för forskning bör anvisas med 20 000 tkr till Formas för helår i syfte att upprätthålla Sveriges nivå på forskning om djurskyddsfrågor och för forskning som syftar till att ersätta djurförsök med andra metoder.

14. Övergångsfrågor

Riksdagen har fattat beslut om djurskyddslagen (1988:534) som är den grundläggande lagstiftningen för allt arbete med djurskydd. I denna lag anges explicit att Djurskyddsmyndigheten ansvarar för en rad frågor. Detta är en för svensk lagstiftning ovanlig lösning. Den gängse formuleringen i svensk lagstiftning är att "regeringen eller den myndighet regeringen beslutar ..." skall ansvara för en i lagen given uppgift. När avsikten nu är att lägga ner Djurskyddsmyndigheten måste regeringen genom en proposition till riksdagen föreslå ändring av lagtexten så att regeringen har riksdagens bemyndigande att besluta om delegation av uppgifter till Jordbruksverket och Formas.

Regeringen beslutar själv om vilken organisation den vill ha på myndighetsnivå och kan således besluta om nedläggning av Djurskyddsmyndigheten. Följdändringar skall ske i djurskyddsförordningen (1988:539) och beslut skall fattas om att Jordbruksverket övertar ansvar även för andra uppgifter som nu åvilar Djurskyddsmyndigheten enligt instruktion och i särskilda av regeringen givna uppgifter.

Den överföring av hela den nuvarande verksamheten, förutom uppgiften att fördela forskningsbidrag som föreslås överförd till Formas, innebär att identitet i verksamheten enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd § 6b föreligger. Flertalet anställda kommer att kunna erbjudas fortsatt arbete vid Jordbruksverket. Det blir Jordbruksverkets uppgift att dimensionera personalstyrkan i den nya organisationen. Den eventuella övertalighet som uppstår till följd av arbetsbrist får lösas av Jordbruksverket med stöd av Trygghetsstiftelsen.

Personalen vid Djurskyddsmyndigheten har lokalt träffade avtal rörande arbetstid och resor. Personalen behåller inledningsvis dessa förmåner vid övergång enligt 6 b § LAS.

En överföring av verksamheter till Jordbruksverket respektive Formas kommer att aktualisera en rad frågor som måste lösas övergångsvis.

De maximala kostnaderna för avveckling har, utifrån gjorda antaganden, redovisats ovan. Dessa kostnader kan minskas beroende på vilka avtal som kan träffas.

Det finns ett antal påbörjade men ej avslutade forskningsprojekt som saknar finansiering om medel ej ställs till förfogande enligt den ursprungliga planeringen. Arbetet med att bereda förslag till ny forskning har avbrutits vilket kan förväntas leda till problem för ett

antal kvalificerade forskargrupper. För flera av de projekt som beviljas anslag utgör medlen den motfinansiering som krävs för att få forskningsmedel från EU:s forskningsprogram. För att kunna bevilja medel för dess projekt bör Djurskyddsmyndigheten tillföras c:a 3 000 tkr. Detta bör uppmärksammas i det regleringsbrev som utfärdas för Djurskyddsmyndigheten för första halvåret 2007.

Eftersom myndigheterna inte är självständiga rättssubjekt utan är företrädare för staten kan de inte ingå juridiskt bindande avtal med varandra. För att överföra avtal till annan myndighet eller huvudman krävs beslut av regeringen.

Efter överföring av verksamheten vid halvårsskiftet 2007 återstår att utföra efterarbete för den nedlagda myndigheten. En årsredovisning skall upprättas för det brutna räkenskapsåret. Åtgärder måste vidtas för att ekonomi- och eventuella personaladministrativa uppgifter till följd av avvecklingen kan fullgöras. Frågan om en särskild avvecklare behöver utses är svår att bedöma. Om beslut om avveckling fattas tidigt under året kan huvuddelen av förändringsarbetet förberedas och ledas av respektive myndighetschef.

Under hela avvecklingsprocessen skall berörda anställda ha aktiv och kontinuerlig information. En plan för avvecklingen bör upprättas.

15. Bilaga - kontakter

Kontaktade personer/organisationer

Djursskyddsmyndigheten	Besök 2006-12-07/08
Jordbruksverket	Besök 2006-11-22/23
Formas	Marianne Glass
Läkemedelsverket	Gunnar Alvan
SMI	Ragnar Norrby
SVA	Anders Engvall
Vetenskapsrådet	Håkan Billy
Vetenskapsrådet	Erik Lundgren
SACO	Tommy Bergström
SEKO	Bengt Bergström
ST	Torbjörn Carlsson
Lokala personalorganisationer	DSM
Lokala personalorganisationer	SJV
AstraZeneca	Ian Coxgreave
Astra Zeneca	Peter Moldeus
Centrala polishundstjänsten	Lasse Eriksson
Chark- & Köttföretagen	Åke Rutegård
Djurhälsovården	Jan-Åke Robertsson
Djurens Rätt	Roger Pettersson
Djurskydd i Sverige	Lena Hallberg
Djursskyddsinsp.förening - DIRF	Douglas Båld
Etikforskare	Mats Hansson
Etikforskare	Atanasios Sarafidis
Försvarsöverveterinär	Börje Nilsson
Försöksdjursleverantör	Bengt-Åke Sanderberg
KSLA	Mårten Carlsson
LIF	Krister Martin
LRF	Erika Brendov
Länsvet AB	Karina Burlin
Länsvet i C län	Henrik Eriksson
Miljö – och jordbruksutskottet	Björn G:son Westman
Ordförande – etisk nämnd	Thomas Arvefors
Ordförande – etisk nämnd	Erik Göransson
Scanbur BK	Björn Elander
SJV – Hundregistret	Olivia Andersson
SKK	Ulf Uddman
SLF	Eva Pettersson
SLU	Lars-Erik Edqvist
SLU	Lisa Sennerby-Forsse
SLU - Skara	Bo Algiers
SLU	Göran Dahlin

SLU	Marianne Jensen-Waern
SLU	Kerstin Lundström
SLU	Linda Keeling
SLU – Skara	Margareta Stigsson
SLU	Arvid Ugglå
SLV	Torbjörn Axelsson
Stift FoU utan djurförsök	Karin Gabrielsson
Stift Lantbruksforskning	Eva Pettersson
Svensk Fågel	Maria Donis
Sv. travsportens Centralförb.	Stig Hägglund
Sv. travsportens Centralförb.	Peter Forsberg
Svenska ägg	Therese Schoultz
Sveriges Grisproducenter	Lars Hultström
Trygghetsstiftelsen	
Utredningen. om etiknämnderna	Karin Johansson
Veterinär	Johan Lindström
Veterinärförbundet	Johan Beck-Friis