

Stockholm 2024-10-16

Remissvar angående Statskontorets rapport Hund under kontroll (2024:3) och promemorian Komplettering till Statskontorets rapport Hund under kontroll (Dnr. LI2024/01332)

Sammanfattning

Djurskyddet Sverige tackar för möjligheten att komma med synpunkter på promemorian och Statskontorets rapport.

Både promemorian och rapporten innehåller flera bra förslag och vi instämmer med de flesta. Sammanfattningsvis har Djurskyddet Sverige följande synpunkter:

- Vi är positiva till möjligheten att länsstyrelsen ska få möjlighet att göra fysiska kontroller enligt tillsynslagen, men menar att omhändertaganden alltid ska föregås av en fysisk kontroll.
- Statskontorets förslag om att återinföra en paragraf om omedelbar verkställighet i djurskyddsförordningen är mycket viktigt.
- En djurägare med djur- eller hundförbud enligt djurskydds- eller tillsynslagen bör inte få möjlighet att själv bestämma till vem djuren ska omplaceras. Detta beslut bör tas av länsstyrelsen.
- Utöver det som Statskontoret skriver om möjlighet för mer samordning och utbildning gällande tillsynslagen för länsstyrelsen, anser vi att även polismyndigheten behöver mer utbildning och högre kompetens i djurärenden.
- Länsstyrelserna är redan hårt belastade och har inte nog resurser att genomföra nödvändiga kontroller enligt djurskyddslagen och vi anser därför att länsstyrelsen behöver tilldelas mer medel för att kunna hantera både tillsyns- och djurskyddslagen.

Specifika synpunkter

Länsstyrelserna ska kunna utöva tillsyn enligt tillsynslagen (Promemorian samt 1.4.1 Statskontorets rapport)

Djurskyddet Sverige är positiva till förslaget, men vill utvidga förslaget till att fysisk kontroll blir obligatorisk i vissa ärenden.

Statskontoret föreslår att det inte ska vara en skyldighet för länsstyrelserna att utföra en fysisk kontroll. Vi menar att detta bör vara en skyldighet innan länsstyrelsen fattar beslut om omhändertagande enligt tillsynslagen. Att omhänderta ett djur är mycket ingripande och får konsekvenser för både hundens och människans välmående. Det finns exempel på hundar som omhändertagits efter anmälan, men där det redan vid eller strax efter omhändertagandet visat sig att beslutet varit felaktigt på grund av brister i utredningen, som ju görs rent administrativt. Om det

vid en fysisk kontroll visar sig att ett omhändertagande är nödvändigt, så finns fortfarande möjligheten för ett omedelbart omhändertagande.

Tillfälliga omhändertaganden för mentalbesiktning (Promemorian samt 1.4.1 Statskontorets rapport)

Djurskyddet Sverige är positiva till förslaget, men önskar också att ge länsstyrelsen möjlighet att förelägga en djurägare om att låta mentalbesiktiga hunden, vilket är alternativ som också beskrivs i Statskontorets rapport. Att förelägga djurägaren om mentalbesiktning bör i många fall kunna vara ett mer lämpligt alternativ om det inte anses finnas en risk att djurägaren t.ex. gömmer undan hunden. Att ägaren själv får åka med hunden för att låta den genomgå en mentalbesiktning kan ge mer tillförlitliga resultat. Hundar i hundstallsmiljö utsätts för stress och kan visa beteendeförändringar, annorlunda resultat i vissa beteendetester och högre långtidskortisol¹, vilket skulle kunna leda till att testresultatet blir annorlunda. Vi anser också att ägaren alltid ska få möjlighet att vara med vid testtillfället om det inte är direkt olämpligt på grund av till exempel säkerhet eller andra tungt vägande skäl.

Avveckling av hundinnehav och omhändertaganden enligt tillsynslagen (Promemorian samt 1.4.2 Statskontorets rapport)

Djurskyddet Sverige är positiva till förslaget att länsstyrelsen ska få möjlighet att besluta om omedelbara omhändertaganden enligt tillsynslagen samt besluta om omhändertagande om beslut om hundförbud/avveckling av hundinnehav inte följs.

Däremot anser vi att det är högst olämpligt att djurägaren själv får möjlighet att omplacera sitt djur, oavsett om detta gäller djurskyddslagen eller tillsynslagen. För att en djurägare ska få djur- eller hundförbud krävs allvarliga lagöverträdelser som innebär att djurägaren är en uppenbart olämplig djurägare och är därmed heller inte lämplig att ensam avgöra vad som är ett lämpligt hem för ett djur. Länsstyrelsen bör alltid fatta beslut om var ett djur hamnar efter djur- eller hundförbud, även om djurägaren kan få komma med önskemål.

Omhändertaganden enligt djurskyddslagen och möjlighet för Polismyndigheten att besluta om avlivning (Promemorian samt 1.4.2 Statskontorets rapport)

Djurskyddet Sverige är positiva till förslaget att länsstyrelsen ska ha möjlighet att omedelbart omhänderta djur som hålls i strid med beslut om djurförbud.

Vi är delvis positiva till förslaget att Polismyndigheten ska få fatta beslut om avlivning i de fall djur lider. Det föreslås att beslutet ska tas först efter rådgivning från veterinär, men att polisen själv kan fatta beslutet om detta inte är möjligt. Detta kan vara ett mycket svårt beslut för en lekman att fatta och det bör finnas ett tydligt samarbete med både distriktsveterinärerna och andra aktörer så att det alltid går att få rådgivning av veterinär för korrekt bedömning. Därmed önskar vi även att det i lagtexten förtydligas hur beslut om avlivning ska verkställas och i vilka situationer det är aktuellt. Vi föreslår även att länsstyrelsen alltid genomför en utvärdering i efterhand gällande om ett beslut om omedelbar avlivning var korrekt. Detta både för djurägarens rättssäkerhet och för myndigheternas kompetensutveckling.

¹ Sulonen et al. 2024. Behavior, long-term stress and relationship to owner in relinquished dogs. Front. Anim. Sci. 5.

Det är också mycket viktigt att lagändringen om att Polismyndigheten ska ha möjlighet att besluta om avlivning kommuniceras till veterinärkliniker. Speciellt de som tar emot djur utanför kontorsarbetstid. Att en djurägare vägrar avlivning av ett djur, trots att veterinären menar att djuret lider, är en av de vanligaste orsakerna till att djurhälsopersonal anmäler djurägare².

Konsekvenser (Promemorian) samt Länsstyrelserna bör se till att verksamheten enligt tillsynslagen får tillräckligt med resurser (1.2.3 Statskontorets rapport)

Det konstateras i både promemorian och Statskontorets rapport att det inte krävs ytterligare medel till länsstyrelserna för att kunna lägga mer tid och resurser på arbete med tillsynslagen, utan att de behöver se över sina prioriteringar internt. Djurskyddet Sverige delar inte den bilden.

Länsstyrelserna har redan en mycket hård arbetsbelastning och behöver prioritera hårt bland sina djurskyddsärenden. Enligt Jordbruksverkets djurskyddsrapport³ utför länsstyrelserna färre kontroller, medan antalet inkomna anmälningar förra året var det högsta sedan 2014. En majoritet av länsstyrelsernas medarbetare har upplevt hot och påverkansförsök. Det finns en målsättning att minst 10 procent av kontrollobjekten som har livsmedelsproducerande djur ska kontrolleras varje år, år 2023 låg den siffran på 6,3%. I rapporten konstateras att gällande försöksdjur så lyckas länsstyrelserna kontrollera knappt 10% av de verksamheter som ska kontrolleras årligen, vilket gör att Sverige inte lever upp till kravet om att en tredjedel av dessa verksamheter ska kontrolleras årligen. Jordbruksverket själva menar att detta är allvarligt.

Utöver den redan bristfälliga tillsynen, så är det få sällskapsdjurshållare som kontrolleras. De senaste åren har det rapporterats om allvarliga djurskyddsfall hos flera hunduppfödare, som hade kunnat förebyggas om dessa kontrollerats oftare. Då hundar som mår dåligt har en större risk att visa aggressivt beteende⁴ samt att flertalet miljöfaktorer också påverkar⁵, så anser Djurskyddet Sverige att djurskyddskontrollerna av sällskapsdjur måste öka för att kunna komma till rätta med problemet med farliga hundar. Därför bedömer vi, tvärtemot både promemorian och Statskontorets rapport, att regeringen måste se till att länsstyrelsen får ökade ekonomiska resurser för att kunna uppfylla både kraven på verksamheten enligt djurskyddslagen och samtidigt öka verksamheten enligt tillsynslagen.

Länsstyrelserna bör säkerställa att omhändertaganden och transport ingår i upphandling av djurhem och att djurhemmen finns på rimliga avstånd (1.2.7 Statskontorets rapport)

Vi instämmer i förslaget att länsstyrelserna ser över sina upphandlingar och krav på djurhem. Däremot anser vi inte att det är ett rimligt krav att alla djurhem ska ha kompetens att kunna hantera farliga hundar då det finns en risk att antalet upphandlade djurhem blir få. Det bör finnas en kravlista på djurhem som ska kunna ta hand om djur som omhändertagits och som anses vara farliga, men andra krav kan ställas på de som inte tar emot misstänkt farliga djur. Vi föreslår att det

² Åsberg, A. 2023. Djurhälsopersonalens anmälningsplikt och avelslagstiftningen. Djurskyddet Sverige, Stockholm.

³ Jordbruksverket. Nationell djurskyddsrapport 2023.

⁴ Camps et al. 2019. A review of medical conditions and behavioral problems in dogs and cats. Animals, 9, 1133.

⁵ Mikkola, S. et al. 2021. Aggressive behaviour is affected by demographic, environmental and behavioural factors in purebred dogs. Sci. Rep, 3, 9433.

görs en tydlig kompetensanalys av de upphandlade djurhemmen så att beslut om placering enkelt kan fattas i respektive fall.

Ett krav som i största möjliga mån bör ställas på alla djurhem är att de ska kunna överta djuren när så är möjligt och nödvändigt. Det är viktigt att friska djur och som är mentalt sunda inte avlivas, både av etiska skäl och för allmänhetens förtroende för länsstyrelsens arbete.

Länsstyrelsernas beslut enligt djurskyddslagen bör träda i kraft omedelbart (1.4.3 Statskontorets rapport)

Djurskyddet Sverige tillstyrker detta förslag och vi vill poängtera att det är av ytterst stor vikt att detta införs i djurskyddsförordningen.

Regeringen behöver förtydliga sina förväntningar på Polismyndigheten i djurärendena (1.7.3 Statskontorets rapport)

Djurskyddet Sverige instämmer i förslaget, men vill förutom Statskontorets förslag poängtera att Polismyndigheten även bör kompetensutvecklas i djurärenden och djurhantering.

Djurskyddet Sverige anser att det behöver införas djurskyddspolis samt åklagare med särskild kunskap och ansvar för brott mot djur i hela Sverige.

De mentaltester som Polismyndigheten utför bör ses över i samarbete med utbildad etolog med erfarenhet av att utforma beteendetester. Detta för att säkerställa att testerna mäter de egenskaper man ämnar att utvärdera. Även besiktningsmännen behöver vidareutbildning i etologi och bedömningarna behöver likriktas. Idag är bedömningarna mycket olika beroende på besiktningsman, vilket inte är rättssäkert. Även om de poliser som ansvarar för besiktningarna har en vidareutbildning inom hund, så innebär inte detta att de har tillräckligt etologisk kunskap för att utforma och bedöma beteendetester. Sådan kompetens har däremot vissa etologer.

Som vi nämnt tidigare anser vi även att polisen bör upphandla veterinärkontakt så att en veterinärbedömning alltid kan göras när så behövs.

Polisens roll enligt tillsynslagen är kopplad till polisens kärnuppgift och är även förebyggande (5.4.3 Statskontorets rapport)

Vi reagerar på att man i utredningen skriver att en person ska kunna "kontakta Polisen för att få skydd och hjälp om hen känner sig hotad exempelvis om en kamphund springer lös i ett bostadsområde". Detta är en olycklig och okunnig formulering som enbart bidrar till att öka rädslan för en viss sorts hundar. En enskild person ska kunna få skydd om en hund uppträder hotfullt och ägaren inte är närvarande eller inte har kontroll över sin hund, oavsett vilken sorts hund det är. Det måste vara beteendet hos hunden som styr, inte rastyp.

Länsstyrelserna saknar möjlighet till fortbildning inom tillsynslagen (6.2.3 Statskontorets rapport)

Djurskyddet Sverige är eniga i att länsstyrelserna måste få möjlighet till fortbildning inom tillsynslagen. Det bör upphandlas en utbildning samt läromaterial där de ansvariga för kursen har utbildning och erfarenhet i just tillsynslagen samt etologi och beteendegenetik.

Övriga synpunkter

Djurskyddet Sverige är medvetna om begränsningarna i det uppdrag Statskontoret fick och är eniga med Statskontorets analys att "det är svårt att bedöma om våra förslag faktiskt kommer att minska antalet personer som varje år skadas av hundar då det även påverkas av andra faktorer såsom antalet hundar i samhället, hundarnas genetik och bakgrund samt hur de sköts". Förslagen i utredningen fokuserar på reaktiva åtgärder, det vill säga hur samhället ska agera när en hund redan har blivit farlig och bitit. Dessa åtgärder är viktiga, myndigheterna måste ha lagrum och ett arbetssätt som tillåter dem att agera på ett effektivt sätt när hundar eller människor far illa. Något som däremot saknas i uppdraget och utredningen är preventiva åtgärder, dvs. hur vi ska förhindra att en hund blir farlig från första början.

Sverige har en relativt strikt lagstiftning kring hur hundar ska hållas och födas upp, både för att garantera hundarnas välfärd, men också människors säkerhet. Om lagen följts och det funnits en fungerande kontroll hade troligen situationen för Sveriges hundar varit god. Men tyvärr ser vi en stor andel hundindivider med problem med såväl hälsa som mentalitet, inte sällan beroende på ett olagligt avelsarbete.

Av de hundar som varit involverade i bitincidenter som uppmärksammats i media den senaste tiden är det troligtvis många som kommer från ett mindre nogräknat avelsarbete. Att bedriva avelsarbete är komplicerat och kan få förödande konsekvenser för både hund och människa om inte uppfödaren har tillräckliga kunskaper. Det är till exempel känt att sjukdom och smärta kan leda till aggressivt beteende⁶. Vi ser stora brister i hur hundar både hålls och föds upp, vilket leder till att hundar riskerar att födas med en mentalitet och hälsa som påverkar deras välfärd negativt och som därmed också leder till ett samhällsproblem.

Till skillnad från situationen för livsmedelsproducerande djur, så sker i stort sett inga normalkontroller av djurhållare som har hundar eller andra sällskapsdjur. Detta med undantag för tillståndspliktiga verksamheter, som till exempel gäller om en person håller tio eller fler vuxna hundar eller säljer hundar från tre eller fler kullar per år. Dessa verksamheter ska, i teorin, kontrolleras regelbundet och riskbaserat. Inom svensk hundavel är det en minoritet som uppfyller dessa villkor. Ovanstående innebär att hunduppfödare i stort sett endast kontrolleras efter anmälningar från allmänheten eller djurhälsopersonal.

Djurskyddet Sverige föreslår följande förebyggande åtgärder för att komma till rätta med problemet med farliga hundar. En del av nedanstående förslag har redan föreslagits av EU kommissionen i förslaget till ny djurskyddslagstiftning för hund och katt i EU, dock menar vi att dessa krav måste gälla alla uppfödare, oavsett storlek på uppfödningen.

Utveckla hund- och kattregistret genom ändringar i tillsynslagen

Enligt tillsynslagen 5 § får registret över hund- och kattägare användas för att fastställa vem som äger en hund eller katt. Detta behöver utvecklas till att omfatta även information om vem som fött upp hunden och också identiteten på djurets föräldrar när så är möjligt. Detta skulle möjliggöra bättre uppföljning av avelslagstiftningen och vara ett extra användbart verktyg gällande farliga hundar.

⁶ Camps et al. 2019. A review of medical conditions and behavioral problems in dogs and cats. Anim. 9, 1133.

Obligatorisk registrering av och tillstånd för alla hunduppfödare.

Idag sker inga normalkontroller av sällskapsdjur och de enda uppfödare som är registrerade är de som har en så pass omfattande verksamhet att de omfattas av tillståndsplikt. Detta gör att hundar och katter kan födas upp helt utan att myndigheter vet om det. Djurskyddet Sverige föreslår att alla uppfödare, oavsett hur många kullar som föds upp, ska ha tillstånd och vara registrerade hos myndigheterna. Det ökar möjligheten för myndigheten att genomföra kontroller.

Alla valpar och kattungar ska registreras av uppfödaren

Idag ska valpar registreras i det nationella hund- och kattregistret senast vid fyra månaders ålder. Detta gör det omöjligt att spåra hundar tillbaka till uppfödaren. Vi föreslår att alla valpar registreras i det nationella hundregistret redan hos uppfödaren på ett sätt som gör att både uppfödaren och föräldradjuren kan spåras när så behövs.

Utred möjligheten att införa riskbaserade normalkontroller för uppfödare av hundar

Idag kontrolleras hunduppfödare i stort sett endast efter anmälningar, och sådana sker sällan gällande avel. Antalet hundar har ökat kraftigt i Sverige och det ligger i samhällets intresse att uppfödare följer de lagar och regler som finns kring både hållande och avel, inte minst för att förebygga farliga hundar. Vi anser att det bör utredas att införa riskbaserade normalkontroller för uppfödare av hundar.

Kontrollera uppfödaren vid allvarliga bitincidenter

Vid allvarliga incidenter med hund, där problematik med mentalitet eller hälsa kan vara kopplat till hur de har fötts upp, bör även uppfödaren kontrolleras. Bakom många hundattacker finns allvarliga djurskyddsbrister och ett ogenomtänkt avelsarbete. Vi föreslår att om en allvarlig bitincident sker, så bör även uppfödaren till hunden kontrolleras. Genom kontroll av uppfödaren till hunden kan olaglig avel stoppas och olämpliga individer tas ur avel.

Bättre samarbete mellan olika myndigheter samt anmälningsplikt

Det finns ett välkänt samband mellan våld i hemmet och våld mot djur⁷. Hundar som utsätts för våld riskerar att bli farliga. Det är heller inte ovanligt att djur hålls i miljöer som är helt olämpliga för en hund och precis som Statskontoret föreslår så sammanfaller ofta brott mot djurskydds- och tillsynslagen med annan brottslig verksamhet. Vi föreslår att det införs en anmälningsplikt för t.ex. polis och socialtjänst i de fall hundar hittas i en kriminell miljö. I dessa fall bör länsstyrelsen utreda även hundens situation, då dessa djur både riskerar att utsättas för ett lidande samt riskerar att bli farliga.

Gör det obligatoriskt att uppge personuppgifter i samband med en hundrelaterad incident

I trafikförordningen regleras att en person som varit inblandad i en trafikolycka måste, på uppmaning på annan person som varit delaktig eller vars egendom skadats, uppge personuppgifter. Detta anser vi saknas i tillsynslagen. Vid en incident där en hund skadat en människa eller annat djur, bör ägarna till hundarna vara skyldiga att uppge relevanta personuppgifter och/eller kontakta Polismyndigheten.

⁷ Holmberg, C. 2004. Med husbondens röst. Om våld mot djur i misshandelsrelationer. Kabus böcker, Ystad.

Katter i tillsynslagen

Vi menar att det i tillsynslagen även behöver finnas vissa krav på ansvar hos kattägare. I de fall där katter exempelvis skadar andra tamdjur har kattägaren idag inget som helst ansvar. Om möjligheten fanns för Länsstyrelsen att meddela förelägganden och förbud för kattägare, likt de i 8§ för hundar, skulle ett mer ansvarsfullt kattäggande gynnas.

På grund av katternas välfärd och för deras roll som skadedjursreglerare ser vi det som viktigt att katter även fortsättningsvis får släppas ut. Men om katterna blir för många på ett och samma ställe och särskilt om de är fertila, kan de i stället vandra i väg och söka nya revir. Detta löser ansvarstagande kattägare genom att kastrera sina katter. En kastrerad katt är mindre benägen att visa aggression⁸ och tenderar att ha mindre revir⁹ samt urinmarkerar mindre¹⁰. Detta kan leda till att kastrerade katter mer sällan besvärar allmänheten, vilket är ytterligare ett argument för att alla katter som tillåts gå ut ska vara kastrerade. Vi föreslår därför att ett visst kattägaransvar införs, så att Länsstyrelsen kan meddela kattägare föreläggande om att exempelvis kastrera sina katter, om katten har orsakat besvär för människor eller tamdjur och dessa kan gå att förebygga med hjälp av kastrering. Vi menar även att myndigheten ska ges möjlighet att omhänderta katter enligt tillsynslagen, om förelägganden inte följs av djurägaren. Vi anser även att katter ska inkluderas i 19§ där en kattägare kan bli ansvarig att betala för de skador som en katt orsakat, om skadan kunnat förebyggas genom exempelvis kastrering av katten.

Vi menar även att länsstyrelsen ska ges möjlighet att göra fysiska kontroller och följa upp beslut enligt tillsynslagen när det gäller katter. Därför anser vi att även katter ska omfattas av 18§ a-c i förslaget till författningsändringar.

För Djurskyddet Sverige,

Åsa Hagelstedt,
Generalsekreterare

Emma Brunberg,
Sakkunnig

⁸ Cafazzo, S. et al. 2019. Neutering effects on social behaviour of urban unowned free-roaming domestic cats. *Ainimals*, 9.

⁹ Ferreira et al. 2020. The effect of castration on home range size and activity patterns of domestic cats living in a natural area in a protected area on a Brazilian island. *Appl. Anim. Beh. Sci.*, 230, 105049.

¹⁰ Hart, B.L. & Barrett, R.E. 1973. Effects of castration on fighting, roaming, and urine spraying in adult male cats. *J. Am. Vet. Med. Assoc.* 163, 290-292.