

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Kritik mot en länsstyrelse för dröjsmål med att underrätta parterna om ett beslut om omhändertagande enligt 31 § djurskyddslagen

(Dnr 427-2013)

Beslutet i korthet: Länsstyrelsen beslutade att omhänderta ett antal katter. Djurägarna underrättades om beslutet genom delgivning i samband med att beslutet verkställdes tre veckor senare. Länsstyrelsen skriver i sitt remissvar till JO att det fanns risk för att djurägarna skulle undanhålla djuren om de blev delgivna beslutet innan polisen hann verkställa det. JO konstaterar att det inte finns någon möjlighet att vänta med att underrätta en part om ett beslut av det här slaget. Länsstyrelsen skulle ha sett till att djurägarna omedelbart underrättades om beslutet och får kritik för att så inte skedde.

Anmälan

C.J. framförde i en anmälan klagomål mot Länsstyrelsen i Västra Götalands län med anledning av handläggningen i fyra djurskyddsärenden. Klagomålen gällde bl.a. att länsstyrelsen inte omgående hade underrättat honom och hans familj om ett beslut att omhänderta familjens katter.

Utredning

Handlingar i Länsstyrelsen i Västra Götalands läns ärenden 282-38018-2012, 282-38020-2012, 282-38024-2012 och 282-38025-2012 begärdes in och granskades. Bl.a. följande framgick. Den 18 december 2012 beslutade länsstyrelsen, med stöd av 31 § 2 djurskyddslagen (1988:534), att omhänderta samtliga katter som fanns hos C.J. och hans familj. Beslutet delgavs genom polisen den 8 januari 2013 i samband med att det verkställdes.

Från länsstyrelsens handläggare inhämtades bl.a. följande. Anledningen till att beslutet inte skickades ut innan det verkställdes var att länsstyrelsen inte ville riskera att de berörda skulle förhindra verkställigheten.

Ärendet remitterades till länsstyrelsen för upplysningar och yttrande om handläggningen såvitt avsåg underrättelse om beslutet som hade fattats den 18 december 2012. Av yttrandet skulle framgå hur handläggningen förhöll sig till reglerna i 21 och 7 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL.

Länsstyrelsen kom in med ett remissvar enligt i huvudsak följande.

Redogörelse för ärendet

Inför beslutet den 18 december 2012 om omhändertagande av samtliga katter underrättades C.J., M.J., K.J. och M.J. Underrättelsen expedierades från Länsstyrelsen den 23 november 2012 och yttrandetiden sträckte sig till den 12 december 2012. Yttrande inkom till Länsstyrelsen den 10 december och den 12 december. Den 18 december 2012 beslutade Länsstyrelsen att omhänderta

samtliga katter och begärde att polismyndigheten skulle verkställa och samtidigt delge omhändertagandebeslutet.

Polismyndigheten ska snarast verkställa omhändertagandet men då det var både jul och nyårshelger, som orsakade hög arbetsbelastning för polisen, ringde polisen Länsstyrelsen den 3 januari 2013 och sa att de ännu inte verkställt omhändertagandet. Polisen hade varit i kontakt med katthem som skulle kunna ta emot katterna och polisen hoppades på att katterna skulle omhändertas i början av kommande vecka.

Den 8 januari 2013 verkställde polismyndigheten omhändertagandet och samtliga katter omhändertogs. Delgivningen ägde rum i samband med omhändertagandet.

Länsstyrelsens övervägande

Enligt 21 § förvaltningslagen ska myndigheten underrätta om innehållet i beslutet, myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligen, genom brev eller genom delgivning. Av 74 § djurskyddsförordningen (1988:539) framgår att beslutet om omhändertagande gäller omedelbart även om det överklagas.

Länsstyrelsen underrättar innehållet i besluten genom delgivning. När Länsstyrelsen beslutar om delgivningsform görs det utifrån en helhetsbedömning. Länsstyrelsen har i ovanstående ärende bedömt det lämpligt att delge med stämningssman i samband med verkställigheten för att säkerställa att familjen J fick ta del av beslutet i samband med omhändertagandet. I detta fall är det olyckligt att så lång tid passerat från beslutsdatum till verkställighetsdatum. Att det kan ta tid från beslut till verkställighet är ett skäl till att Länsstyrelsen väljer att delge omhändertagandebeslut med stämningssman, för att undvika att djurhållaren undanhåller djuren. Riskerna fanns att familjen skulle undanhålla djuren om de blev delgivna beslutet innan polisen hann verkställa.

Att polisen delger i samband med verkställandet är något som Länsstyrelsen använder sig av, när det bedöms nödvändigt, och det är inte unikt för just detta ärende.

C.J. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 10 december 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Enligt 21 § första stycket FL ska en sökande, klagande eller annan part underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om det avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt (21 § tredje stycket FL).

Bestämmelsen i 21 § FL anger inte när underrättelseskyldigheten ska fullgöras. Det följer emellertid av 7 § samma lag att parterna ska underrättas så snart som möjligt (jfr 7 § första stycket förordningen [2003:234] om tiden för tillhandahållande av domar och beslut m.m.). Om beslutet är verkställbart från beslutets dag, bör parterna underrättas om beslutet genast (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 31 maj 2010, Zeteo, kommentaren till 21 §).

Av 74 § djurskyddsförordningen (1988:539) framgår att ett beslut om omhändertagande enligt 31 § djurskyddslagen gäller omedelbart även om det överklagas.

Av utredningen framgår att C.J. och hans familj underrättades om beslutet genom delgivning den 8 januari 2013, 21 dagar efter det att beslutet hade meddelats. Dröjsmålet berodde på att det bedömdes lämpligt att delge beslutet i samband med verkställigheten. Jag har inte någon synpunkt på att länsstyrelsen valde att underrätta parterna genom delgivning. Det finns emellertid inte någon möjlighet att vänta med att underrätta en part om ett beslut av det här slaget. Då beslutet var omedelbart verkställbart skulle länsstyrelsen således ha sett till att C.J. och hans familj omedelbart underrättades om beslutet, genom delgivning eller på annat sätt. Länsstyrelsen förtjänar kritik för att så inte skedde.

Vad C.J. i övrigt anfört föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Kritik mot en länsstyrelse för att inte ha anmält ett brott mot djurskyddslagen till åklagare eller polis

(Dnr 6281-2012)

Beslutet i korthet: I sin verksamhet som kontrollmyndighet enligt djurskyddslagen (1988:534) fick länsstyrelsen reda på att en ridskola drevs utan tillstånd. Det är ett brott mot djurskyddslagen att driva ridskola utan tillstånd och länsstyrelsen får kritik för att inte ha fullgjort sin skyldighet att anmäla brottet till åklagare eller polis.

Anmälan

Tomas S. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Länsstyrelsen i Stockholms län för handläggningen av ett ärende enligt djurskyddslagen. Han hade synpunkter på att länsstyrelsen, trots kännedom om att ett bolag bedrev ridskoleverksamhet utan erforderligt tillstånd, inte hade anmält detta till polis eller åklagare.

Utredning

Registerutdrag i länsstyrelsens ärenden 282-23521-2012 och 282-13021-2012 begärdes in och granskades.

Muntliga upplysningar hämtades in från Petra Norén vid länsveterinär-enheten på länsstyrelsen. Hon uppgav följande.

Bolaget kom in med en ansökan om tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen den 23 april 2012. I juli 2012 kom ansökan om förprovning in till myndigheten. Länsstyrelsen avvaktar just nu handläggningen i tillståndsärendet därför att sökanden ska åtgärda ventilationen i stallarna. När ventilationen åtgärdats kan tillståndsärendet avslutas. Det är hennes uppfattning att det är vanligt förekom-

mande att sökande i ärenden av detta slag bedriver verksamhet innan tillstånds-
ärendet avgörs. Länsstyrelsen har av bl.a. resursskäl inte möjlighet att utreda
alla sådana fall.

Ärendet remitterades därefter till länsstyrelsen som anmodades att lämna
upplysningar om och yttra sig över vad Tomas S. hade anfört i sin anmälan.

I sitt remissvar (som beslutades av länsöverdirektören Anette Scheibe
Lorentzi) anförde länsstyrelsen följande.

Länsstyrelsen är sedan 1 januari 2009 behörig myndighet att ge tillstånd till
verksamheter enligt 16 § djurskyddslagen. Innan 2009 var kommunen be-
hörig myndighet och i flera kommuner var detta ett lågprioriterat arbete
vilket innebar att då tillsynen övergick till länsstyrelsen 2009 fanns det ett
stort antal verksamheter i länet som bedrev tillståndpliktig verksamhet men
saknade tillstånd. Länsstyrelsen har sedan 2009 arbetat för att alla verksam-
heter med tillståndpliktig verksamhet i länet ska ha tillstånd men då det är
ett omfattande arbete så finns det fortfarande en stor mängd hästverksam-
heter som saknar tillstånd.

Med hänsyn till de förutsättningar som anges ovan har Länsstyrelsen i
tillståndsärenden valt att inte anmäla verksamheter där sökanden har in-
kommit med en ansökan samt arbetar aktivt på att åtgärda eventuella brister
och där det inte finns någon omedelbar fara för att djur ska fara illa. Vissa
åtgärder som kan vara nödvändiga, till exempel åtgärdande av ventilation
eller andra byggnadsåtgärder, tar lite längre tid att åtgärda. Länsstyrelsen
har i dessa fall avvaktat dessa åtgärder.

Enligt djurskyddslagen ska den myndighet som utövar offentlig kontroll
verka för att överträdelser av lagen beivras. Av regeringens proposition
2005/06:128 (s. 323 f.) framgår att syftet med denna bestämmelse är att
skapa incitament för medverkan till lagföring av brott. Författningsförsla-
get, som sedermera kom att antas, använder uttrycket ”verka för” och har
inte formulerats som en lagstadgad skyldighet att åtals- eller polisanmäla
samtliga fall där man misstänker brott mot djurskyddslagen.

I det aktuella ärendet har sökanden själv kommit in med en ansökan om
tillstånd och har vidtagit en rad åtgärder. Det som återstår är en ombyggnad
av ventilationen vilket Länsstyrelsen har bedömt som en åtgärd som kräver
lite längre tid att åtgärda.

Länsstyrelsens handläggare, Petra Norén har agerat i linje med vår
praxis genom att fokusera på handläggningen och inte göra en polisanmälan
i detta ärende.

Tomas S. yttrade sig över länsstyrelsens remissvar.

Inför JO:s beslut i ärendet har ytterligare handlingar hämtats in från länssty-
relsen. Av dessa framgår bl.a. att länsstyrelsen den 28 februari 2013 beviljade
sökanden tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen.

I ett beslut den 18 december 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Rättslig reglering

Enligt 16 § djurskyddslagen (1988:534) ska bl.a. den som yrkesmässigt eller i
större omfattning använder hästar i ridskoleverksamhet ha tillstånd till verk-
samheten. Frågor om tillstånd prövas av länsstyrelserna (se 32 b § djurskydds-
förordningen [1988:539]).

Offentlig kontroll av efterlevnaden av djurskyddslagen, de föreskrifter och
beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kom-
pletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EG-

bestämmelserna utövas av länsstyrelserna och andra statliga myndigheter i enlighet med vad regeringen bestämmer (24 § första stycket djurskyddslagen).

Av 24 b § djurskyddslagen framgår att den myndighet som utövar offentlig kontroll – i det här fallet länsstyrelsen – ska verka för att överträdelser av bl.a. djurskyddslagen beivras.

Att utan tillstånd bedriva verksamhet som är tillståndspliktig enligt 16 § är straffbelagt genom 36 § djurskyddslagen. Enligt straffbestämmelsen döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna om tillståndsplikt till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar.

Bedömning

Av utredningen framgår att länsstyrelsen haft kännedom om att sökanden bedrivit tillståndspliktig verksamhet innan sådant tillstånd meddelats. Länsstyrelsen har inte åtalsanmält verksamheten eller gjort något annat för att beivra överträdelser av djurskyddslagen.

Som framgått ovan ska länsstyrelsen enligt lagen verka för att överträdelser av djurskyddslagen beivras (24 b § djurskyddslagen). Bestämmelsen infördes den 1 juli 2006. I den promemoria som låg till grund för reformen fanns det inget förslag till en bestämmelse om kontrollmyndigheternas skyldighet att verka för att överträdelser av lagstiftningen beivrades. Under remissbehandlingen hade påpekats att det fanns behov av en bestämmelse som tydligt anger kontrollmyndigheternas skyldighet att beivra överträdelser av lagstiftningen eftersom en sådan bestämmelse kan fungera som ett viktigt incitament för myndigheterna att medverka till lagföring av brott. Mot bakgrund härav, och då en sådan bestämmelse föreslogs ingå i den nya livsmedelslagen, bedömde regeringen att det även i djurskyddslagen borde införas en bestämmelse om skyldighet för kontrollmyndigheterna att beivra överträdelser mot djurskyddslagstiftningen (prop. 2005/06:128 s. 323 f.).

Länsstyrelsen har i sitt svar till JO skrivit att 24 b § djurskyddslagen inte har formulerats som en lagstadgad skyldighet att åtals- eller polisanmäla samtliga fall där man misstänker brott mot djurskyddslagen eftersom uttrycket ”verka för” används. Enligt länsstyrelsen har det varit i enlighet med länsstyrelsens praxis att fokusera på handläggningen och inte göra en polisanmälan i detta läge.

Som jag ser det har länsstyrelsens tolkning av bestämmelsen inte fog för sig. I lagen föreskrivs att länsstyrelsen ska verka för att överträdelser av lagen beivras. Det finns inget annat sätt att göra det än att anmäla misstänkta överträdelser till åklagare eller polis. Bestämmelsen i 24 b § djurskyddslagen innebär alltså enligt min mening en skyldighet för länsstyrelsen att göra anmälan till polis eller åklagare om länsstyrelsen i sin verksamhet som kontrollmyndighet har iakttagit sådant som objektivt utgör brott mot djurskyddslagen. Frågan om det inträffade skett uppsåtligt eller av oaktsamhet ska länsstyrelsen inte ta ställning till utan det är en uppgift för rättsväsendet. Från den angivna skyldigheten kan möjligen undantag göras för de allra mest bagatellartade överträdelserna. Att den som driver en tillståndspliktig verksamhet har ansökt om tillstånd och

arbetar med att avhjälpa brister spelar ingen roll vid den bedömning som länsstyrelsen har att göra enligt 24 b § djurskyddslagen.

Min uppfattning om innebörden av länsstyrelsens skyldigheter enligt 24 b § djurskyddslagen är väsentligen i överensstämmelse med vad som sägs i Jordbruksverkets vägledning 2009-04-07 för kontrollmyndigheter m.fl., Handläggningen av djurskyddsärenden (dnr 31-2401/09 del IV).

Länsstyrelsen har i sin verksamhet som kontrollmyndighet iakttagit att bolaget drivit ridskoleverksamhet utan tillstånd. Länsstyrelsen borde ha anmält detta till åklagare och polis enligt 24 b § djurskyddslagen och ska kritiseras för att ännu inte ha gjort det.

Allvarlig kritik mot en landshövding för att ha motiverat beslut i strandskyddsärenden på ett sätt som står i strid med både reglerna om motivering av beslut i förvaltningslagen och kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 4427-2011)

<p>Beslutet i korthet: En landshövding har motiverat beslut i ärenden om strandskyddsdispens på ett sätt som var ägnat att ge intrycket att besluten var i direkt strid mot miljöbalkens regler. Utformningen av besluten har stått i strid med både reglerna om motivering av beslut i förvaltningslagen och kravet på saklighet i regeringsformen. Landshövdingen får allvarlig kritik.</p>
--

Anmälan

Naturskyddsföreningen framförde i en anmälan till JO klagomål mot dåvarande landshövdingen i Norrbottens län, Per-Ola Eriksson, för att ha åsidosatt miljöbalkens bestämmelser om strandskydd i fyra överprövningsärenden. Föreningen menade att det var fråga om medvetna avsteg från regeringsformens bestämmelser om att makten ska utövas under lagarna, allas likhet inför lagen och iakttagande av saklighet och opartiskhet vid myndighetsutövning. I anmälan framfördes att landshövdingen hade stoppat beslut om att upphäva olagliga dispenser och skrivit in motiveringar som inte återfinns i den uttömmande lista på särskilda skäl som enligt lagen får läggas till grund för dispens. Detta trots att det i 19 kap. 3 b § miljöbalken står att länsstyrelsen ska upphäva dispensbeslutet om det inte finns förutsättningar för dispens.

I anmälan, s. 2 och 3, framfördes bl.a. följande.

I miljöbalken 7 kap. 15 § föreskrivs ett förbud mot nya byggnader och anläggningar inom strandskyddat område. Det finns emellertid stora möjligheter i lagen att medge dispens för strandskyddet när det är motiverat. Kommunen måste emellertid kunna hänvisa till ett eller flera så kallade ”särskilda skäl” för att kunna besluta om dispens. En uttömmande lista på vilka särskilda skäl som kan läggas till grund för dispens finns i miljöbalkens 7 kap. 18 c–d §§. Reglerna om strandskyddsdispenser och upphävande är således strikta i den meningen

att inga andra skäl än de uppräknade får begagnas vid dispensgivningen. Det innebär emellertid långt ifrån att det är omöjligt att ge dispens, särskilt inte i sådana glesbygdskommuner som omfattas av de aktuella besluten. Särskilt den nya dispensgrunden om "landsbygdsutveckling" som trädde i kraft 2009 har inneburit stora lättnader. Om kommuner kartlägger sina strandmiljöer och tar ett enkelt fullmäktigebeslut om tillägg till översiktsplanen om så kallade LIS-områden, kan stränder i delar av kommunen avsättas för landsbygdsutveckling på ett planerat sätt. Avsikten är att kommunerna först ska göra en bred kartläggning och inventering av sina strandområden och sedan göra en samlad bedömning av vilka områden som kan vara lämpliga (prop. 2008/09:119 s. 56). Dessa nya generösa regler för att få tillstånd byggande på stränder i landsbygd för utveckling har emellertid inte tagits i anspråk i de fyra länsstyrelsebesluten (vilket också fastslås i de tre första besluten). Besluten vilar inte i något av fallen på ett sådant planerat ianspråktagande av stränder i kommunerna i fråga, och länsstyrelsen har därför inte kunnat grunda besluten på några särskilda skäl i dessa fall. Även i det fjärde fallet har en kommun hänvisat till skäl som inte godtagits av länsstyrelsen. I stället anges skäl som inte finns upptaget i miljöbalken 7 kap. 18 c–d §§, nämligen att besluten avser fastigheter i områden som är "glesbebyggda".

De aktuella besluten av den 30 maj 2011 var fogade till anmälan (länsstyrelsens ärenden med dnr 526-9262-10, 526-9257-10, 526-719-11 och 526-9401-10). I samtliga beslut återfanns detta stycke sist under rubriken "Länsstyrelsens bedömning":

I detta fall saknas särskilda skäl men området där det planerade fritidshuset avses att uppföras är glesbebyggt. Därav beslutar länsstyrelsen att nämndens beslut den [...] att bevilja strandskyddsdispens på fastigheten [...] ska vara alltjämt gällande.

Vidare framgick att de tjänstemän hos länsstyrelsen som deltagit i handläggningen av ärendena hade anmält avvikande mening. De ansåg att förutsättningar för den dispens som nämnderna meddelat inte fanns och att besluten därför borde upphävas.

Till anmälan var fogat tre tidningsartiklar från Norrländska Socialdemokraten (NSD).

Utredning

Ärendet remitterades till länsstyrelsen för upplysningar och yttrande över vad som anförts i anmälan till JO. Länsstyrelsen kom in med ett remissyttrande. Som bakgrund anfördes bl.a. följande angående nya regler för byggande i strandnära lägen.

Under lång tid och från många olika håll hade i Norrbotten framförts stark kritik mot de regler som gällt för byggande i strandnära lägen, vilket också ledde till stora förhoppningar på regering och riksdag i samband med beslut om reformering av reglerna för byggande i strandnära lägen. Från lagstiftarens sida betonades de lättnader för byggande i strandnära lägen som de nya reglerna skulle medföra. Lagstiftaren betonade också det ökade lokala och regionala inflytandet som ävenledes skulle tjäna som ett instrument för en aktiv landsbygdsutveckling.

De nya reglerna kom emellertid att tillämpas olika i olika delar av landet (också där liknande grundförutsättningar förelegat) vilket lett till starka reaktioner och kritik mot handläggningen vid beslutande myndigheter. En del av den kritik som riktats mot Länsstyrelsen Norrbotten vid tillämpningen av de nya reglerna var att länsstyrelsen överprövade ett alldeles för stort antal ärenden. Jämförelser med andra län visade också att det förhöll sig på detta sätt.

Det kan alltså konstateras att de nya reglerna inte tillämpats lika över landet och att de inte kommit att fylla det syfte lagstiftaren avsett. Detta uttrycks på ett tydligt sätt av regeringen i budgetpropositionen för år 2012 (prop. 2011/12:1) där man förtydligar intentionerna med byggande i strandnära områden.

Länsstyrelsen återgav därefter bl.a. följande ur propositionen, utgiftsområde 20, s. 52.

Det finns indikationer som tyder på att den ändring av strandskyddsreglerna som trädde ikraft 2009 och 2010, med syfte att bland annat underlätta för viss byggnation i strandnära lägen, inte har fyllt sitt syfte, har tillämpats olika över landet och har lett till oavsedda effekter. Medel avsätts för att underlätta för attraktivt boende på landsbygden. En översyn av utfall och tillämpning av det nya regelverket ska göras. Regeringen avser att ge Boverket och Naturvårdsverket i uppdrag att göra en översyn av utfall och tillämpning av det nya regelverket och vid behov föreslå förändringar. Förslaget innebär även en informations- och kompetensinsats vad gäller strandskyddsreglerna, kompletterat med planeringsstöd till landsbygdskommuner.

Länsstyrelsens yttrande innehöll vidare följande.

Svar på anmälares påståenden kring landshövdingens roll som tjänsteman, landshövdingens sätt att utöva sitt ämbete och hantering av strandskyddsärenden vid Länsstyrelsen i Norrbottens län

Landshövding Per-Ola Eriksson har uppgett följande som svar på Naturskyddsföreningens påståenden under de tre ovan rubricerade huvudrubrikerna.

Efter ett långt yrkesliv i riksdagen och efter åtta år som landshövding är han förstuds väl medveten om vilken roll politiken har och vilken roll man har som tjänsteman. De grova tillmälen som Naturskyddsföreningen använder får naturligtvis stå för dem men synes blotta en grundläggande okunskap kring de olika roller beslutande, föredragande och deltagande i beslut vid en myndighet faktiskt har.

Utöver de beslut som fattas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation har han som landshövding rätt att ta till sig alla de olika beslut som fattas vid länsstyrelsen. I den rollen är han som landshövding aktiv och tar till sig och beslutar i ett stort antal ärenden.

Påståenden kring medvetna avsteg från lagstiftning faller på sin egen orimlighet och relaterar med rubriken ”felaktiga beslut” till ärenden som ännu inte är slutligt avgjorda.

De referenser som anmälares gör till delar av citat från olika intervjuer hör samman med den problematik han som landshövding uppfattat från länets medborgare kring tillämpning av reglerna om strandskydd. Det starka missnöjet med den tillämpning som varit har inneburit att det inte bara varit en möjlighet för honom att agera utan snarast en plikt i rollen som företrädare för regering och riksdag och i länets medborgares intresse. Det han avsett med de olika uttalanden som refereras till är att peka på de problem de nya reglerna medfört och på den stora skillnaden mellan de avsikter som uttalats

och den tillämpning som kommit att ske. De uttalanden som regeringen gjort i budgetpropositionen visar att hans instinkt att reagera och ta ett ökat ansvar i frågan varit riktig.

Skälet till att han själv tagit till sig ärendena om strandskyddsdispens från och med maj 2011 är just det beskrivna, att reglerna inte fungerat, att missnöjet med detta varit massivt bland medborgarna i Norrbotten och skarp kritik riktats mot länsstyrelsens handläggning av dessa ärenden. Mot den bakgrunden har det varit hans skyldighet att agera. Han har också noterat att rättstillämpningen varit olika i landet och att graden av överprövade ärenden varit väsentligt större vid Länsstyrelsen i Norrbottens län än i närliggande län.

Självklart är riksdagens ombudsmän välkomna att granska all länsstyrelsens handläggning, i strandskyddsärenden och i andra ärenden. Hans upplevelse är emellertid att hanteringen av ärenden förbättrats i och med att han själv tagit ökat ansvar. De problem med lagstiftningen som han pekat på har också vidgåtts av regeringen i budgetpropositionen.

Svar på anmälares påståenden kring tillämpning av aktuella regler och en rättslig analys av länsstyrelsens handläggning för de beslut som är ifråga

Den genomgång av aktuella regler som sådana som anmälaren gör (på sidorna 2 och 3) är i stora delar okontroversiell och korrekt. Eftersom anmälaren valt en konfrontativ linje så är uppräknningen emellertid inte fullständig. Det som anmälaren valt att inte överhuvud beröra i sin analys är hur hänsynen till den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen och äganderätten, som också är en del av EU-rätten, verkligen ska tas. Här har anmälaren valt att hänvisa till citat från ett enstaka avgörande från Mark- och miljööverdomstolen (mål nr M 9745-10) där någon fast praxis ännu inte etablerats.

Utöver att vägas in vid tillämpningen av 7 kap 25 § miljöbalken har nämnda grundläggande rättsprinciper också en fristående innebörd. Deras betydelse är så väsentlig att vid konflikt mellan bestämmelserna i miljöbalken och proportionalitetsprincipen eller skyddet för äganderätten har de sistnämnda företräde. I samtliga av de fyra aktuella ärendena medför tillämpning av dessa grundläggande rättsprinciper att dispens bör medges från strandskyddet. En sådan tillämpning går också i linje med en annan grundläggande rättsprincip, att den enskilde ska kunna förutse vad hon/han har att förvänta sig av myndighetens handläggning.

De respektive kommunala nämndernas ansvar för de dispensbeslut de fattat förtjänar att särskilt betonas. Besluten som fattas av nämnderna är - som framgår ovan i detta yttrande - en ytterst väsentlig del av prövningskedjan. Det saknas således skäl att utgå ifrån att de beslut de kommunala nämnderna fattat är felaktiga och senare ska rättas till av länsstyrelsen. Utgångspunkten måste tvärtom vara att nämndernas beslut normalt är korrekta men av och till behöver rättas till av länsstyrelsen.

Den ovan påbörjade rättsliga analysen av Länsstyrelsen i Norrbottens läns handläggning av de fyra aktuella ärenden kan fortsatt ske enligt följande.

Ingen av omständigheterna att landshövdingen valt att ta besluten till sig eller att föredragande och deltagande valt att vara skiljaktiga är märklig som sådan. Just detta visar tvärtom att handläggningen fungerar väl och i enlighet med vad som krävs enligt regeringsformen, miljöbalken och förvaltningslagen. Den väldigt höga graden av överprövningar som tidigare skett vid länsstyrelsen väcker en undran kring om lika fall verkligen behandlas lika, en annan grundläggande rättsprincip. Mot den bakgrunden har det funnits goda skäl att närmare fundera över handläggningen i dessa ärenden.

Den brist som kan konstateras vid genomgång av de fyra aktuella ärendena är att länsstyrelsens bedömning inte redovisats på ett tillräckligt tydligt sätt. Av det förda resonemanget har inte alldeles tydligt framgått att det i vart och ett av de aktuella ärendena har funnits särskilda skäl för dispens och att skälen bland annat är hänförliga till proportionalitetsprincipen. Detta har förtydligats i inlagor till Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt.

Den fråga som återstår att tydligt besvara vid en rättslig analys är om det är som anmälaren påstår att de fyra aktuella besluten är uppenbart felaktiga. Anmälarens främsta argument för att så skulle vara fallet är att det har funnits skiljaktiga i besluten och att Mark- och miljööverdomstolen i ett liknande ärende om strandskyddsdispens (mål nr M 2010-10) har klaggjort att dispens endast kan meddelas med stöd av 7 kap 18 c-d §§ i miljöbalken.

Länsstyrelsen menar att besluten som fattats är korrekta och att handläggningen varit riktig - målen är heller inte slutligt avgjorda.

Det faktum att deltagande i beslut är skiljaktiga medför inte att det som faktiskt beslutats är felaktigt. Att skiljaktiga meningar framkommer visar tvärtom att de regler till skydd för rättssäkerheten som styr dessa möjligheter fungerar på bästa sätt.

Frågan om det enstaka avgörande från Mark- och miljööverdomstolen som anmälaren refererar till ska tillmätas helt avgörande betydelse kräver en djupare analys. Inom ramen för en sådan djupare analys är det högst relevant att framhålla det beslut som dåvarande Miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt kom till i domslut av den 3 november 2010. Domstolen beviljade dispens med hänvisning till 7 kap 18 b § i miljöbalken och hänvisade just till proportionalitetsprincipen. I de avgörandena passagera kom domstolen till att konsekvensen av att neka dispens skulle bli att klaganden "äger en fastighet som hon inte får bebygga för att ägare av närbelägna fritidshus, varav två inom strandskyddsområdet, ska ha möjlighet att nyttja strandområdet på hennes fastighet för friluftsliv. Den konsekvensen måste anses orimlig och miljödomstolen anser att ett avslag på dispensansökan får verkningar för [...] som inte är förenliga med proportionalitetsprincipen. Om dispensen begränsas till ett fritidshus [...] finner miljödomstolen att det i detta speciella fall föreligger särskilda skäl att bevilja strandskyddsdispens."

Den analys länsstyrelsen gjort i de fyra aktuella ärendena är – som framgår ovan – i många delar densamma som den analys Miljödomstolen i Östersund gjorde i det ärende som redovisats i stycket ovan. Med beaktande av relevanta EU-rättsliga regler är den analysen mer korrekt än den analys som Mark- och miljööverdomstolen, utan att ens uttryckligen föra resonemanget ur proportionalitetsprincipens synvinkel, kommit till i ett enskilt avgörande.

Slutsatser

Den rättsliga analysen mynnar ut i att länsstyrelsens och landshövdingens agerande i alla delar varit lagenligt. Eftersom ärendena fortfarande är under handläggning finns därmed också skäl att anta att överinstanserna fastställer länsstyrelsens beslut.

Någon grund för de personliga påhopp som i anmälan riktas mot landshövdingen föreligger inte heller. Ovan är det tvärtom visat att landshövdingen förfarit korrekt vid handläggningen av de aktuella ärendena och att han haft goda skäl att ta ett större ansvar för handläggningen av dessa ärenden. Detta har också bekräftats av regeringen i budgetpropositionen.

Det ovanstående innebär sammantaget att någon grund för kritik mot länsstyrelsens handläggning eller mot landshövdingen Per-Ola Erikssons personliga agerande inte finns.

Naturskyddsföreningen kommenterade remissvaret och gav in ytterligare handlingar.

Handlingar från länsstyrelsen begärdes in och granskades.

Från Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, inhämtades att de aktuella besluten hade överklagats av Naturskyddsföreningen och att domstolen hade funnit att länsstyrelsens beslut inte kunde överklagas och därför hade avvisat överklagandena. Sedan Naturskyddsföreningen överklagat vidare fastslog Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, att länsstyrelsens beslut var överklagbara och återförvisade målen till mark- och miljödomstolen för prövning i sak. Den 30 maj 2013 meddelade mark- och miljödomstolen dom i två av målen. Domstolen konstaterade i båda fallen att det inte förelåg förutsättningar att meddela dispens och de meddelade dispensererna upphävdes (mål nr M 401-13 och M 403-13).

I ett beslut den 11 oktober 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Rättslig reglering

I 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen stadgas att den offentliga makten utövas under lagarna. Legalitetsprincipen innebär att alla samhällsorgan är underkastade rättsordningens regler.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) ska ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

I 7 kap. miljöbalken regleras skydd av områden, bl.a. strandskyddsområden. Innebörden av strandskyddet är enligt 15 § bl.a. att byggnader inte får uppföras inom ett strandskyddsområde. I 13–14 §§ regleras var strandskydd gäller. Enligt 18 b § kan en kommun i enskilda fall ge dispens om det finns särskilda skäl. I 18 c § regleras vad som får beaktas som särskilda skäl vid prövningen av en dispensfråga. I bestämmelsen erinras om att ytterligare omständigheter kan beaktas i fall då 18 d § blir tillämplig. I sistnämnda bestämmelse anges vad som får beaktas som särskilda skäl vid prövningen av en dispensfråga inom ett ”område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen”. I 18 e § definieras vad som avses med ett sådant område. Vid dispensprövningen ska även en allmän intresseprövning ske enligt 25–26 §§.

Enligt 19 kap. 3 a § miljöbalken ska en kommun, som ger dispens från bestämmelserna i 7 kap. 15 §, sända beslutet till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska enligt 19 kap. 3 b § inom tre veckor från det att beslutet kom in ta ställning till om beslutet ska prövas eller inte. Om länsstyrelsen vid sin prövning finner att förutsättningar för dispens inte finns, ska dispensbeslutet upphävas.

Bedömning

I de fyra besluten den 30 maj 2011 redogjorde länsstyrelsen under rubriken ”Motivering” inledningsvis för de i miljöbalken tillämpliga bestämmelserna, bl.a. 7 kap. 18 b–d §§. I sin bedömning skrev länsstyrelsen att uppräknningen av

de särskilda skäl som får beaktas enligt 7 kap. 18 c § var uttömmande samt redogjorde i tre av besluten för möjligheten att tillämpa de särskilda skälen för landsbygdsutveckling i strandnära lägen enligt Naturvårdsverkets handbok 2009:4. I det fjärde beslutet återgavs ett förarbetsuttalande rörande särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § 1. I alla fyra besluten skrev länsstyrelsen därefter att det saknas särskilt skäl för dispens, att området är glesbebyggt och att länsstyrelsen ”därav” beslutar att det ursprungliga beslutet om strandskyddsdispens alljämt ska vara gällande.

Under utredningen uppkom fråga om huruvida befattningshavare under min tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken genom att besluta att de fyra dispensbesluten skulle gälla trots att förutsättningar för det saknades och att denne därvid vid myndighetsutövning uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som gällde för uppgiften. Jag beslutade därför den 4 september 2012 att inleda förundersökning angående sådant brott.

Under förundersökningen framkom vidare uppgifter om att länsstyrelsens arbete med granskning och överprövningar av kommunala beslut om strandskyddsdispenser, enligt beslut av länsledningen, skulle ha varit nedprioriterat trots vad som anges i 19 kap. 3 b § miljöbalken. Det förekom uppgifter om att under en period, efter tidpunkten för behandling av de aktuella fyra fallen, skrevs alla inkommande kommunala beslut om strandskyddsdispens av utan att granskning eller ställningstagande om överprövning gjordes. Uppgifterna föranledde mig att den 26 september 2012 låta förundersökningen omfatta också den handläggningen.

Under förundersökningen hölls förhör med följande tjänstemän vid länsstyrelsen: L.D., B.W., J.A. samt Per-Ola Eriksson, vilken delgavs misstanke om tjänstefel.

Efter att förundersökningen avslutats fann jag i ett beslut den 7 mars 2013 inte skäl att väcka åtal.

Det som framkommit under utredningen ger inte stöd för att Per-Ola Eriksson i de fyra besluten den 30 maj 2011 uppsåtligen fattat beslut i strid med lagen. Det finns inte heller stöd för misstanken att han i de övriga dispensärendena som varit föremål för förundersökning fattat beslut utan att företa vederbörlig prövning av ärendena. Vad som återstår att ta ställning till är om hanteringen av de fyra besluten den 30 maj 2011 ska föranleda något uttalande från min sida.

Förvaltningsmyndigheternas skyldighet att motivera sina beslut regleras som nämnts i 20 § förvaltningslagen. I bestämmelsen anges vissa situationer där någon motivering inte behövs, men enligt min uppfattning var länsstyrelsen skyldig att – som också skedde – motivera de fyra aktuella besluten.

Ett grundläggande krav på motivering är emellertid att myndigheten anger vilka föreskrifter den har tillämpat. Detta kan ske genom att myndigheten anger numret på de paragrafer som är tillämpliga och författningarnas namn och nummer. Ofta är dock detta inte tillräckligt. Myndigheten måste normalt också redogöra för innehållet i föreskriften och förklara vilken betydelse den har för bedömningen av ärendet. Att myndigheterna motiverar sina beslut är naturligtvis främst av vikt med hänsyn till de enskilda som berörs av besluten. Först om den enskilde förstår beslutet, kan ju han eller hon ta ställning till om det bör

överklagas. Det är också viktigt med hänsyn till allmänhetens rätt till insyn i myndigheternas verksamhet. Detta är i sin tur en förutsättning för en öppen och fri diskussion om denna verksamhet (JO 2004/05 s. 188, dnr 2797-2002).

Reglerna om de särskilda skäl som kan ge dispens från strandskyddet är som framgått relativt detaljerade. I de fyra besluten hänvisas dock inte till dessa regler, utan det skäl som länsstyrelsen åberopar är att områdena där fritidshusen ska byggas är glesbebyggda. Detta skäl står inte i lagen. I sitt remissvar har länsstyrelsen vidgått att dess bedömningar i de fyra ärendena inte har redovisats på ett tillräckligt tydligt sätt. Länsstyrelsen har i remissvaret redovisat den uppfattningen att det i vart och ett av de aktuella ärendena har funnits särskilda skäl för dispens. Skälen skulle enligt remissyttrandet innefatta en tillämpning av 7 kap. 25 § miljöbalken, den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen och skyddet för äganderätten.

Det skäl för dispens som angavs i besluten – att områdena är glesbebyggda – utgjorde alltså inte det skäl som besluten grundades på. De skäl som länsstyrelsen hänvisar till i sitt remissvar finns det ingen antydning om i besluten. Det innebär att Per-Ola Eriksson inte har motiverat sina beslut på det sätt som föreskrivs i 20 § förvaltningslagen.

Per-Ola Erikssons agerande ska även granskas mot bakgrund av regleringen i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen innebär att förvaltningsorganen i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem de är satta att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (se 2007/08:KU6 s. 14 f. med hänvisningar). De fyra besluten har utformats på ett sätt som ger intrycket att de var i direkt strid mot miljöbalkens regler. Därför innebär utformningen av besluten ett brott mot regeringsformens krav på att en förvaltningsmyndighet ska iaktta saklighet i sin verksamhet.

Per-Ola Erikssons utformning av besluten strider alltså både mot reglerna om motivering av beslut i 20 § förvaltningslagen och mot regeringsformens krav på saklighet. Genom att utforma besluten på det sätt han har gjort har Per-Ola Eriksson åsidosatt vad som gällt för hans uppgift att fatta beslut i ärendena. Jag anser mig inte kunna styrka att detta åsidosättande varit uppsåtligt. Den förklaring som Per-Ola Eriksson lämnat beträffande sin hantering av ärendena tyder i stället på att han helt enkelt saknat den insikt om de krav som gäller myndighetsutövning som måste förutsättas av en person i hans ställning. Han har varit oaktsam, men jag har som framgått stannat för att inte bedöma hans handlande som straffbart tjänstefel. Däremot förtjänar Per-Ola Eriksson allvarlig kritik för sin hantering av ärendena.

Allvarlig kritik mot en länsstyrelse för att den försummat sina skyldigheter enligt delgivningslagen (2010:1932)

(Dnr 776-2013)

Beslutet i korthet: Länsstyrelsen skulle delge 13 medlemmar i en sameby ett vitesföreläggande. Efter att det hade kommit in hinderbevis i fråga om två av medlemmarna vidtog länsstyrelsen inga ytterligare åtgärder för att delge dem. Länsstyrelsen har inför JO förklarat sin passivitet med att ett agerande från länsstyrelsens sida mot vissa medlemmar i samebyn inte skulle gynna förutsättningarna för att nå en samförståndslösning. I JO:s beslut konstateras att det är en mycket dålig förklaring. Eftersom länsstyrelsen hade valt att meddela vitesföreläggandet var länsstyrelsen också skyldig att se till att alla de 13 medlemmarna i samebyn fick del av föreläggandet. Länsstyrelsen får allvarlig kritik.

Bakgrund

Genom ett beslut den 28 september 1978 fastställde dåvarande lantbruksnämnden i Jämtlands län för Tännäs sameby (nuvarande Ruvhten Sijte) ett högsta renantal som får hållas inom samebyn. Ruvhten Sijte hade dock under många år haft ett högre renantal än det tillåtna. För att minska antalet renar i samebyn beslutade Ruvhten Sijte den 18 oktober 2005 och den 5 juni 2006 hur många renar respektive medlem i samebyn högst fick ha. Den 23 december 2010 ansökte Ruvhten Sijte om att Länsstyrelsen i Jämtlands län skulle förelägga 13 medlemmar i samebyn att vid vite minska sitt renantal (dnr 611-68-11). Den 13 februari 2012 meddelade länsstyrelsen följande beslut.

Länsstyrelsen förelägger envar av Motparterna 1-13, att senast vid årlig renräkning i Ruvhten Sijte säsongen 2012/2013 för länsstyrelsen visa att de uppfyllt samebyns beslut, den 18 oktober 2005, och den 5 juni 2006, i den del som berör dem, om högsta renantal per medlem i samebyn.

Länsstyrelsen föreskriver för envar av Motparterna ett vite om 1 267 kr per ren som överstiger det högsta renantal som framgår nedan.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 5 februari 2013 framförde Ruvhten Sijte klagomål mot Länsstyrelsen i Jämtlands län bl.a. med anledning av att länsstyrelsen ännu inte hade delgett två av samebyns medlemmar, M.H.R. och T.H.R., beslutet. Ruvhten Sijte uppgav i denna del följande.

Länsstyrelsens passivitet är anmärkningsvärd då tjänstemän vid länsstyrelsen som har hand om renrättsfrågor har träffat M.H.R. och T.H.R. vid upprepade tillfällen sedan beslutet meddelades. Både M.H.R. och T.H.R. var med på renräkningen som genomfördes i januari 2013 då även företrädare för länsstyrelsen var närvarande. M.H.R. var därutöver med på renräkningen i mars 2012 och även vid detta tillfälle närvarade företrädare för länsstyrelsen. M.H.R. deltog dessutom vid två möten med länsstyrelsen den 16 oktober respektive den 4 december 2012. Inte vid något av dessa tillfällen försökte länsstyrelsen

delge M.H.R. och T.H.R. beslutet. Vid mötet den 16 oktober 2012 uttalade såväl landshövdingen som en tjänsteman vid länsstyrelsen att de inte var villiga att verka för att enskilda medlemmar utdömdes vite på grund av att de inte följer samebyns beslut om högsta tillåtna renantal. Mot denna bakgrund kan samebyn inte frigöra sig från tanken att landshövdingens och tjänstemannens inställning även påverkat handläggningen av delgivningen av M.H.R. och T.H.R.

Utredning

Diariet och samtliga handlingar i länsstyrelsens ärende med dnr 611-68-11 begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande. Den 8 maj 2012 gav länsstyrelsen Polismyndigheten i Jämtlands län i uppdrag att delge M.H.R. och T.H.R. beslutet genom stämmingsmannadelgivning. Den 22 maj 2012 kom det in hindersbevis av vilka det framgick att M.H.R. och T.H.R. flyttat från angiven adress. Därefter syntes inga andra åtgärder ha vidtagits av länsstyrelsen för att försöka delge M.H.R. och T.H.R. beslutet inför renräkningen 2012/2013.

Ärendet remitterades därefter till länsstyrelsen som uppmanades att yttra sig om handläggningen av ärendet när det gällde delgivningen av M.H.R. och T.H.R. Länsstyrelsen uppmanades vidare att redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

I sitt yttrande anförde länsstyrelsen (länsrådet Susanna Löfgren) i huvudsak följande.

Beslutet expedierades den 20 februari 2012 genom vanlig delgivning, vilket i detta fall inneburit att beslutet sänts till mottagaren med ett bifogat delgivningskvitto. För det fall delgivningskvittot inte undertecknats och återsänts till länsstyrelsen inom 14 dagar skickar länsstyrelsen, enligt sina rutiner, ut en påminnelse. För det fall delgivningskvittot inte återsänds efter påminnelse, skickar länsstyrelsen den handling som ska delges genom rekommenderad försändelse med mottagningsbevis. Först sedan även den formen av delgivning misslyckats, ska andra delgivningsätt såsom delgivning genom s.k. stämmingsman övervägas. Såvitt framgår har länsstyrelsens rutiner följts i aktuellt ärende.

I aktuellt ärende visade det sig att delgivningssvårigheter förelåg;

Beträffande M.H.R. och T.H.R. inkom den 22 maj 2012 hindersbevis från polismyndigheten utvisande bland annat att de avflyttat från angivna adresser och att delgivning därför inte kunnat ske. Kungörelsedelgivning hade därefter kunnat övervägas. Ytterligare delgivningsförsök före renräkningen 2012/13 till vilken beslutet hänvisade, företogs dock inte. Som bakgrund till detta önskar länsstyrelsen framföra följande.

Sedan lång tid tillbaka har länsstyrelsen kunnat konstatera att det föreligger betydande motsättningar mellan medlemmarna inom samebyn. Detta har negativt påverkat arbetsmöjligheterna för renskötseln inom samebyn.

Genom beslut den 30 mars 2001 förordnade länsstyrelsen, med stöd av bland annat 72 § rennäringslagen, RNL, syssloman för samebyn. Bakgrunden till förordnandet var att styrelse saknades och att renskötseln inom samebyn var bristfällig. Uppdraget som syssloman avslutades.

Starka interna motsättningar i samebyn har därefter förelegat och föreligger alltjämt, vilket bland annat medfört att vissa medlemmar inlämnat ansökan till Sametinget med begäran att samebyn ska delas.

Markägare i Västra Härjedalen har upprepat påtalat uppkomna problem med anledning av hur samebyn handhar renskötseln. Länsstyrelsen handlägger och har handlagt ett flertal ärenden rörande frågor om att avlägsna renar från mark utanför renskötselområdet samt förelägganden att minska renantalet för samebyn. Länsstyrelsen har tillsammans med Sametinget under 2012 vid upprepade tillfällen haft möten och kontakter med, fastighetsägare, samebyn och dess medlemmar. Länsstyrelsen har vid dessa möten representerats av landshövding Britt Bohlin och sakkunnig fjällförvaltning Kristina Jonsson samt jurist Ingvar Hellentin. Syftet med mötena har från de bägge myndigheternas sida varit att föra en konstruktiv dialog i olika frågor som rör samebyn.

Det är i och för sig riktigt att M.H.R. deltagit vid dessa möten. T.H.R. har inte närvarat vid något av dessa möten. Länsstyrelsen har inte i förväg känt till vilka av medlemmarna i samebyn som skulle närvara och några förberedelser för delgivning inför mötena har inte vidtagits. Under den tid dessa möten och kontakter pågått har länsstyrelsen bedömt att ett agerande från länsstyrelsens sida att vidta ytterligare åtgärder mot vissa medlemmar i samebyn inte skulle gynna förutsättningarna för att nå en samförstånds-lösning vilket är bakgrunden till att ytterligare delgivningsåtgärder inte vidtagits mot M.H.R. och T.H.R.

Bedömning av handläggningen

Länsstyrelsen vill påpeka att det enligt 15 § RNL inte åligger länsstyrelsen *skyldighet* att förelägga medlem i sameby som har fler renar än som beslutats utan att länsstyrelsen utifrån egen bedömning har att avgöra detta. Mot bakgrund härav och vad som ovan anförts, kan länsstyrelsen inte finna några formella brister i handläggningen av ärendet i de frågor som avses med JO:s remiss.

Ruvhten Sijte kommenterade remissvaret och framförde ytterligare klagomål.

I ett beslut den 10 februari 2014 anförde *JO Lindström* följande.

Rättslig reglering

Enligt 15 § andra stycket rennäringslagen (1971:437), RNL, bestämmer länsstyrelsen det högsta antal renar som får hållas på bete inom en samebys betesområde. Om samebyn bryter mot ett sådant beslut, får länsstyrelsen enligt bestämmelsens tredje stycke vid vite förelägga byn att följa beslutet.

I det fall samebyn med stöd av 35 § första stycket RNL bestämt hur många renar en medlem högst får inneha, får ett föreläggande att minska antalet renar även riktas mot en medlem som inte följer samebys beslut (15 § fjärde stycket RNL).

Ett vitesföreläggande ska enligt 2 § fjärde stycket lagen (1985:206) om viten delges adressaten.

Enligt 7 § delgivningslagen (2010:1932) är det den myndighet som handlägger ett mål eller ett ärende som har ansvar för att se till att delgivning sker i målet eller ärendet.

Bedömning

Länsstyrelsen beslutade den 13 februari 2012 att förelägga 13 medlemmar i Ruvhten Sijte att vid vite minska sitt renantal. Eftersom länsstyrelsens beslut var förenat med vite skulle det därmed också delges var och en av de 13 medlemmarna. Av utredningen framgår det att länsstyrelsen efter att den fick del av hindersbevisen i maj 2012 inte vidtog några som helst åtgärder för att försöka delge M.H.R. och T.H.R. beslutet innan tidpunkten för fullgörelse inträffade.

Länsstyrelsen har förklarat sin passivitet med att ett agerande från länsstyrelsens sida mot vissa medlemmar i samebyn inte skulle gynna förutsättningarna för att nå en samförståndslösning. Det är en mycket dålig förklaring. Eftersom länsstyrelsen har valt att meddela beslutet var länsstyrelsen också skyldig att se till att alla de 13 medlemmarna delgavs beslutet. Länsstyrelsen förtjänar allvarlig kritik för sin passivitet.

Vad Ruvhten Sijte i övrigt anfört föranleder inte några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Kritik mot en länsstyrelse för bl.a. underlåtenhet att kommunicera en uppgift som har varit av betydelse för ett beslut om avlivning av en hund och för dröjsmål med att underrätta djurhållaren om beslutet

(Dnr 1735-2013 och 6458-2013)

Beslutet i korthet: Länsstyrelsen hade omhändertagit en hund enligt djurskyddslagen och beslutat att hunden skulle säljas eller överlåtas på annat sätt. Därefter fick länsstyrelsen ett besked från polismyndigheten att det inte gick att sälja eller överlåta hunden utan att polismyndigheten lämnade ärendet till länsstyrelsen för beslut om avlivning. Länsstyrelsen beslutade att hunden skulle avlivas utan att kommunicera polismyndighetens besked till hundens ägare och får kritik för det. Länsstyrelsen underrättade hundägaren om avlivningsbeslutet genom delgivning med stämmningsman, vilket ledde till att hundägaren blev underrättad först 19 dagar efter beslutet och 15 dagar efter det att hunden hade avlivats. Länsstyrelsen får kritik för att hundägaren inte underrättades tidigare. Slutligen får länsstyrelsen kritik för brister i fråga om skyldigheten att registrera allmänna handlingar.

Anmälningarna

I en anmälan (dnr 1735-2013), som kom in till JO den 21 mars 2013, framförde Andreas L. klagomål mot Länsstyrelsen i Blekinge län och gjorde gällande att länsstyrelsens personal i samband med en kontroll av hans hundhållning hade gått in i hans bostad utan tillstånd. Han uppgav bl.a. följande. När djurskydds-handläggarna ringde på dörren var han nyvaken och inte påklädd. Han bad dem därför att vänta en stund. Han förklarade sedan att han inte kunde släppa in dem i bostaden eftersom det inte var hans lägenhet, utan hans sambos. Sambon, som

var sjuk, hade bett honom att inte släppa in någon i bostaden. Efter en stund gick djurskyddshandläggarna ändå in i lägenheten utan tillstånd från hans sambo eller några papper som styrkte deras rätt att gå in.

I en anmälan (dnr 6458-2013), som kom in till JO den 23 maj 2013, framförde Andreas L. ytterligare klagomål mot länsstyrelsen och uppgav bl.a. följande. Den 21 maj 2013 överlämnade en polis ett beslut till honom enligt vilket hans hund skulle avlivas. Han hade inte fått någon information om detta tidigare. I beslutet stod det att han hade tre veckor på sig för att överklaga beslutet till förvaltningsrätten, men senare samma dag fick han veta att hunden redan var avlivad. Han framförde även klagomål mot Polismyndigheten i Blekinge län med anledning av hur avlivningsbeslutet hade verkställts.

Utredning

Klagomålen mot länsstyrelsen

Genomförande av kontrollbesök i bostaden

Handlingar i länsstyrelsens ärende med dnr 282-848-2013 begärdes in och granskades. Ärendet remitterades därefter till länsstyrelsen som uppmanades att lämna upplysningar om handläggningen av ärendet såvitt avsåg länsstyrelsens besök hos Andreas L. den 8 mars 2013. I remissvaret anförde länsstyrelsen bl.a. följande (bifogade handlingar har här utelämnats).

Anmälningar om misstänkta brister i djurhållningen avseende Andreas L:s hund har vid flera tillfällen inkommit till länsstyrelsen under en tvåårsperiod. Länsstyrelsen har också tidigare vid 5 tillfällen besökt eller försökt besöka Andreas L. för kontroll av hundhållningen. Vid två av dessa tillfällen bereddes de inte tillträde till inomhusmiljön, en gång pga. sjukdom, en gång pga. att Andreas L. endast var inneboende. Enligt djurskyddskontrollanterna angav Andreas L. vid nu aktuellt tillfälle att han inte ville släppa in dem eftersom det var hans flickvåns lägenhet. De påpekade då att han var skriven på adressen och att de oberoende av vem som var innehavare av lägenheten hade rätt att kontrollera djurhållningen.

Hemfridsbrott

Andreas L. grundar sin anklagelse om hemfridsbrott på att djurskyddarna går in i lägenheten, utan tillstånd från hans sambo eller några papper som styrker att de har rätt att gå in.

Efter informationen om handräckning enligt ovan gick Andreas L. tillbaka in i lägenheten med hunden. Djurskyddskontrollanterna har angett att de upplevde att Andreas L. genom att gå tillbaka in i lägenheten och lämna dörren öppen efter sig gav sitt medgivande till besiktning av inomhusmiljön varför de följde efter in i lägenheten. De tillbakavisar därför helt anklagelsen om hemfridsbrott.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsens uppdrag när det gäller kontroll av djurhållning grundar sig på 2–4 §§ djurskyddslagen och det är djurens situation som ska utgöra grunden för länsstyrelsens beslut i dessa ärenden.

Allmänheten har idag god kännedom om djurens rättigheter och är mycket uppmärksam på djur som befaras fara illa eller bli illa behandlade. Anmälningarna till länsstyrelsen om misstänkt vanvård är därför många. I det aktuella fallet har flera anmälningar om brister i hundhållningen kommit in till länsstyrelsen.

Att bli ifrågasatt som djurhållare väcker självklart många känslor och kan bli oerhört traumatiskt för ägaren. Beslut om omhändertagande av djur innebär, för i stort sett alla berörda, ett mycket stort ingrepp i den personliga integriteten oavsett hur välgrundat beslutet är. Mot bakgrund av denna vetenskap diskuteras tillvägagångssätt vid kontroller både inom myndigheten och mellan olika länsstyrelser. Kännenomen om ärendenas känslighet och om vad som är tillåtet eller inte kan anses som mycket god. Länsstyrelsen har därför inte anledning att tvivla på att kontrollen gått till på det sätt och utifrån de tolkningar som Ragnar Widerberg och Maya Solvik redogjort för i sin PM [*här utelämnad, JO:s anm.*].

Länsstyrelsen anser därför att Andreas L:s klagomål inte ska föranleda någon åtgärd.

Kommunikation inför och underrättelse om beslutet om avlivning

Handlingar i länsstyrelsens ärende med dnr 282-1232-2013 begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick dels att Andreas L. sedan länsstyrelsen beslutat att hans hund skulle säljas eller överlätas inte fick möjlighet att yttra sig inför ett beslut om avlivning av hunden den 2 maj 2013, dels att han fick del av det beslutet, som var omedelbart verkställbart, först den 21 maj 2013.

Ärendet remitterades till länsstyrelsen som uppmanades att lämna upplysningar om handläggningen av ärendet i dessa båda avseenden. Länsstyrelsen skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram. Länsstyrelsen kom in med följande yttrande (bifogade handlingar har här utelämnats).

Björn Dahln har i bifogad PM 2014-02-05 [*här utelämnad, JO:s anm.*] redogjort för sin syn på klagomålen. Av Björn Dahlens sammanställning framgår att länsstyrelsen sedan maj 2011 haft anledning att kontrollera Andreas L:s hundhållning ett antal gånger och vid samtliga tillfällen dels ifrågasätta skötseln av hunden dels gett Andreas L. möjlighet till rättelse. Trots länsstyrelsens påpekande vid första besöket kom nya anmälningar mot Andreas L:s skötsel av hunden in till länsstyrelsen. Efter den senaste anmälningen genomförde länsstyrelsen en kontroll av djurhållningen den 8 mars 2013 och fattade då beslut om omedelbart omhändertagande enligt djurskyddslagen och underrättelse inför beslut om vad som ska ske med omhändertagna djur.

Av det beslut som Andreas L. då erhöll framgick

- att beslutet om omedelbart omhändertagande gällde omedelbart även om det överklagades
- vad som skulle ske med omhändertagna djur, dvs. säljas, överlätas på annat sätt eller avlivas.

Andreas L. har lämnat ett yttrande där han beskriver förhållandena och miljön där hunden Hera vistades. Detta yttrande har inte diarieförts men funnits tillhanda i akten.

I beslut, enligt 34 § djurskyddslagen 2013-04-12 fastställer länsstyrelsen att hunden Hera ska säljas eller överlätas på annat sätt genom polismyndighetens försorg. I detta beslut refereras också till Andreas L:s yttrande.

Länsstyrelsen anser att det i båda besluten, 2013-03-08 respektive 2013-04-12, tydligt framgick att avlivning var en möjlig åtgärd om det visade sig att beslutet om försäljning eller överlåtelse inte kunde verkställas.

Av yttrande från polismyndigheten den 29 april 2013 framgår att de inte anser att det går att sälja eller överlåta hunden Hera till någon utan lämnar ärendet till länsstyrelsen för beslut om avlivning. Denna handling har ej heller diarieförts men funnits tillgänglig i akten. I beslut 2013-05-02 fattas slutligen beslut om avlivning med omedelbar verkan.

Detta beslut expedierades den 3 maj 2013 och sändes ut med stämningssman. Delgivning skedde dock inte förrän den 21 maj 2013.

Länsstyrelsens bedömning

Med anledning av ovanstående redogörelse anser länsstyrelsen att Andreas L. inte varit okunnig om att hunden kunde komma att avlivas och anser sig inte ha brustit i kommunikationen i ärendet.

Enligt 17 § första stycket punkten 1 förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende avgöras utan föregående kommunikering om åtgärden är uppenbart obehövlig. Eftersom det visat sig omöjligt att sälja eller på annat sätt överlåta hunden, återstod endast alternativet att avliva denna. Ett yttrande från Andreas L. har inte kunnat påverka den slutliga utgången i ärendet och en kommunikering har därmed tett sig meningslös. Dessutom framkom av handlingarna i ärendet att hunden var mycket osäker och rädd. Eftersom avlivning var den enda återstående åtgärden bedömde länsstyrelsen av djurskyddsskäl att verkställigheten borde ske skyndsamt.

Däremot anser länsstyrelsen att det är allvarligt att alla handlingar i ärendet inte diarieförts, även om de varit tillgängliga i akten, och kommer att vara uppmärksamma på att detta inte upprepas.

Likåså anser länsstyrelsen det olyckligt att delgivning inte skedde förrän 19 dagar efter beslutet. Överklagningstiden gick inte ut den 23 maj 2013, som Andreas L. tycks ha uppfattat det, utan den 11 juni. Länsstyrelsen kommer fortsättningsvis att skicka liknande beslut både med vanlig post och med stämningssman.

Som länsstyrelsen redan i förra yttrandet i ärendet till JO konstaterade är det svårt att bli ifrågasatt som djurhållare och det är därför ytterst angeläget att tillvägagångssättet i hela hanteringen är korrekt. Länsstyrelsen anser, med undantag av vad som skrivs i styckena ovan angående diarieföring och delgivning att ärendet hanterats på ett korrekt sätt.

Länsstyrelsen anser därför att Andreas L:s klagomål inte ska föranleda någon åtgärd.

Klagomålen mot polismyndigheten

Verkställigheten av beslutet om avlivning

Ärendet remitterades till polismyndigheten som uppmanades att göra en utredning och yttra sig i frågan om verkställighet av det aktuella ärendet. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för förfarandet och myndighetens bedömning av detta. Polismyndigheten kom in med ett yttrande enligt följande.

Redogörelse för omständigheterna

Den 8 mars 2013 beslutade länsstyrelsen att omedelbart omhänderta hunden "Hera". Den 12 april 2013 beslutade länsstyrelsen att "Hera" skulle säljas eller överlåtas på annat sätt genom polismyndighetens försorg. Den 29 april 2013 meddelade polismyndigheten länsstyrelsen att det inte går att sälja eller överlåta "Hera". Den 2 maj 2013 inkom till polismyndigheten via mail länsstyrelsens beslut om avlivning av "Hera". Beslutet gällde omedelbart.

Den 2 maj 2013 tog en av polismyndighetens djurhandläggare kontakt med föreståndaren på aktuellt hundpensionat för att beställa tid för avlivning av ”Hera”. Föreståndaren beställde tid för avlivning vid veterinärstationen i Ronneby och den 6 maj 2013 avlivades ”Hera”.

Polismyndigheten har inte varit involverad i den process som pågick mellan länsstyrelsen och ”Heras” ägare. Polismyndigheten har fått del av de beslut som fattades av länsstyrelsen den 8 mars 2013, den 12 april 2013 samt den 2 maj 2013. Övrig dokumentation såsom överklaganden från hundägaren, beslut eller domar från förvaltningsrätten etc. har inte polismyndigheten fått del av. Däremot har polismyndigheten haft kontakt med länsstyrelsen angående de försök till omplacering av ”Hera” som polismyndigheten gjort, beskrivning av hur ”Hera” agerat på hundpensionatet samt polismyndighetens bedömning att det inte gick att sälja eller på annat sätt överlåta hunden.

Bestämmelser

Enligt 34 § djurskyddslagen (1988:534) får länsstyrelsen besluta att ett djur som har omhändertagits ska avlivas om det inte går att verkställa ett tidigare beslut om att djuret ska säljas eller överlåtas. Djuret ska avlivas genom polismyndighetens försorg.

Av 74 § djurskyddsförordningen (1988:539) framgår att ett beslut enligt 34 § djurskyddslagen gäller omedelbart om den beslutande myndigheten inte bestämmer annat.

I ”En ny förvaltningslag” (SOU 2010:29) s. 535 ff. anges att det är beslutsmyndigheten som ska göra en avvägning mellan effektivitetsintresset och den enskildes rättsskyddsintresse och, om det anses befogat, skjuta upp verkställigheten. Vidare anges att även om det i och för sig skulle vara tilllåtet för myndigheten att verkställa det aktuella beslutet omedelbart kan ett uppskov av särskilda skäl vara motiverat. Sådana särskilda skäl kan vara att beslutet innebär ett allvarligt ingrepp i den enskildes frihet och egendom, att verkställigheten skulle bli irreparabel och sålunda göra ett överklagande meningslöst eller att det finns risk för att beslutet blir upphävt om det överklagas.

Myndighetens bedömning

Av djurskyddsförordningen framgår att ett beslut om avlivning av en hund gäller omedelbart om den beslutande myndigheten inte bestämmer annat. I aktuellt ärende är den beslutande myndigheten länsstyrelsen. Polismyndigheten har enbart haft att verkställa det beslut som länsstyrelsen har fattat. Det torde således vara länsstyrelsen som hade att pröva huruvida det kunde anses befogat att skjuta upp verkställigheten eller inte.

Länsstyrelsen mailade sitt beslut om avlivning till polismyndigheten samma dag som beslutet fattades, dvs. den 2 maj 2013. Det fanns i underlaget inte någon indikation på att polismyndigheten skulle avvakta med att verkställa beslutet. Av beslutet framgick dessutom tydligt att det gällde omedelbart varför polismyndigheten omgående såg till att ordna så att ”Hera” skulle avlivas.

Polismyndigheten gör den samlade bedömningen att det under rådande omständigheter inte kan anses lagstridigt att polismyndigheten fullgjorde verkställigheten av länsstyrelsens beslut.

Polismyndigheten kan konstatera att aktuellt ärende är snarlikt ett ärende där JO prövat just frågan om avlivning av en hund (dnr 5195-2010). Det som skiljer de båda ärendena åt är förhållandet att det i det redan prövade ärendet var polismyndigheten som fattade beslutet om avlivning av hunden. Delar av JO:s bedömning får ändå anses relevanta i nu aktuellt ärende. Polismyndigheten har därför initierat en dialog med länsstyrelsen i syfte att

säkerställa att våra respektive rutiner är sådan att ingen oklarhet ska föreligga vid verkställighet av motsvarande beslut i framtiden.

Andreas L. fick möjlighet att kommentera remissvaren men hördes inte av.

I ett beslut den 10 juni 2014 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Klagomålen mot länsstyrelsen

Genomförande av kontrollbesök i bostaden

En enskild åtnjuter grundlagsskydd mot husrannsakan och liknande intrång (2 kap. 6 § regeringsformen). Skyddet för den enskildes hem fullföljs genom bestämmelser i allmän lag, framför allt 4 kap. 6 § brottsbalken, som gäller hemfridsbrott. Enligt artikel 8 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter, vilken gäller som lag i Sverige, ska var och en ha rätt till respekt för sitt hem.

Enligt 27 § första stycket 2 djurskyddslagen (1988:534) har en kontrollmyndighet i den utsträckning som behövs för kontrollen rätt att få tillträde till områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där djur hålls eller som berör djurhållningen och där besiktiga djuren, göra undersökningar och ta prover. Det ligger i sakens natur att bestämmelsen tar sikte på områden och byggnader som till sin funktion är avsedda för djurhållning, t.ex. stall, ladugårdar och beteshagar. Djur kan dock även hållas i en bostad. Djurskyddslagen omnämner inte bostäder särskilt.

Med tanke på det starka skydd som bostaden ges i grundlagen, brottsbalken och Europakonventionen har *JO* tidigare uttalat att en kontrollmyndighet inte kan bereda sig tillträde till bostäder på samma sätt som till typiska djurhållningslokaler. Vidare uttalades att lagstiftningen i praktiken inte torde ge kontrollmyndigheten någon befogenhet att – utan handräckning från polisen – bereda sig tillträde till en bostad när den kontrollerade inte samtycker till det, om det inte föreligger en nödsituation (*JO* 2011/12 s. 511, dnr 6650-2009). Länsstyrelsens kontroll i en djurhållares bostad får alltså i normalfallet inte vara påtvingad, utan måste föregås av djurhållarens uttryckliga samtycke.

När det gäller frågan om samtycke har funnits i det nu aktuella ärendet föreligger motstridiga uppfattningar. Med anledning av uppgifterna från länsstyrelsen om hur situationen uppfattades av de närvarande tjänstemännen finner jag dock att underlaget inte ger tillräckligt stöd för kritik i den delen.

Kommunikation inför beslutet om avlivning

I 34 § djurskyddslagen föreskrivs att länsstyrelsen, när ett beslut om omhändertagande har meddelats, snarast ska fastställa om djuret ska säljas, överlåtas på annat sätt eller avlivas. Om länsstyrelsen har beslutat att djuret ska säljas eller överlåtas på annat sätt och om det visar sig att beslutet inte kan verkställas, får länsstyrelsen i stället besluta att djuret ska avlivas. I motiven till bestämmelsen anfördes att djurhållaren vanligen bör få del av samt tillfälle att yttra sig över utredningen innan beslut fattas om försäljning eller avlivning (prop. 1991/92:173 s. 22 och prop. 2007/08:63 s. 34).

I 17 § förvaltningslagen (1986:223), FL, finns regler om myndigheternas s.k. kommunikationsplikt. Där föreskrivs att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan kommunikation t.ex. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga.

Av utredningen framgår följande. I samband med att länsstyrelsen genomförde en kontroll av Andreas L:s djurhållning den 8 mars 2013 beslutade länsstyrelsen att omedelbart omhänderta hans hund. Den 12 april 2013 fattade länsstyrelsen ett beslut om att hunden skulle säljas eller överlåtas på annat sätt till en mycket hundkunnig person. Innan beslutet fattades hade Andreas L. fått del av och tillfälle att yttra sig över viss utredning. Den 29 april 2013 meddelade polismyndigheten i ett e-postmeddelande till länsstyrelsen att det inte var möjligt att sälja eller överlåta Andreas L:s hund, varför ärendet överlämnades för beslut om avlivning. Detta meddelande diariefördes inte hos länsstyrelsen. Inte heller underrättades Andreas L. om denna uppgift eller fick möjlighet att yttra sig över den. Den 2 maj 2013 fattade länsstyrelsen ett beslut om att Andreas L:s hund skulle avlivas genom polismyndighetens försorg.

I sitt remissvar har länsstyrelsen gjort gällande att den inte har brösttit i sin kommunikationsplikt eftersom det av tidigare beslut tydligt hade framgått att avlivning var en möjlig åtgärd om det visade sig att beslutet om försäljning eller överlåtelse inte kunde verkställas. Vidare har länsstyrelsen uppgett att en kommunikation hade varit meningslös med hänsyn till att avlivning var den enda återstående åtgärden.

Ett sådant resonemang stämmer inte med förvaltningslagens regler. Huvudregeln är att kommunikation ska ske inför ett beslut varigenom ett ärende avgörs. Myndigheten kan avgöra ett ärende utan kommunikation om det är uppenbart att kommunikation inte behövs. Så snart någon tvekan om detta uppkommer ska man kommunicera med parten på vanligt sätt (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, 3:e uppl., s. 210).

I detta ärende fick länsstyrelsen ett e-postmeddelande från polismyndigheten med besked om att beslutet om försäljning eller överlåtelse på annat sätt inte kunde verkställas. Denna uppgift låg till grund för länsstyrelsens beslut om avlivning av hunden. Andreas L. kände inte till polismyndighetens bedömning i detta avseende. Ett avlivningsbeslut är dessutom ett beslut med allvarliga konsekvenser för djurägaren. Det är inte bara fråga om ekonomiska värden, utan det kan få konsekvenser på ett djupare personligt plan. Uppgiften borde därför ha kommunicerats till Andreas L. innan beslutet fattades. Som länsstyrelsen själv har påpekat borde handlingen givetvis även ha diarieförts hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen förtjänar kritik för sin underlåtenhet i dessa båda avseenden.

Underrättelse om beslutet om avlivning

Av 21 § FL framgår att en myndighet vid myndighetsutövning mot någon enskild ska underrätta parter om innehållet i slutliga beslut, om det inte är uppenbart obehövt. I paragrafens tredje stycke föreskrivs att myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Bestämmelsen i 21 § FL anger inte när underrättelseskyldigheten ska fullgöras. Det följer emellertid av 7 § samma lag att parten ska underrättas så snart som möjligt. Om beslutet är verkställbart från den dag det fattas, bör parterna underrättas om beslutet genast (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, 3:e uppl., s. 260).

Beslutet om avlivning av Andreas L:s hund gällde omedelbart. Länsstyrelsen var därför skyldig att underrätta Andreas L. om beslutet genast. Länsstyrelsen valde att skicka beslutet till polisen för delgivning med stämningsman. Jag har tidigare påpekat att ett sådant förfarande medför risk för att underrättelse sker senare än om beslutet skickas genom vanligt brev (JO 2013/14 s. 517, dnr 2744-2011).

Andreas L. underrättades om avlivningsbeslutet den 21 maj 2013, dvs. först 19 dagar efter att det meddelades och 15 dagar efter att hans hund hade avlivats. Detta är inte förenligt med det skyndsamhetskrav som gäller för underrättelse om beslut som är verkställbara från den dag de fattas. Länsstyrelsen har i sitt remissvar uttalat att det var olyckligt att underrättelse och delgivning av beslutet inte skedde tidigare. Jag instämmer i den bedömningen. Länsstyrelsen borde ha underrättat Andreas L. om beslutet på något annat sätt, exempelvis via e-post eller vanlig post. Länsstyrelsens förfarande innebar att Andreas L. framtogs sin möjlighet att begära inhibition av verkställigheten, dvs. att få verkställigheten uppskjuten av högre instans. Länsstyrelsen förtjänar därför kritik.

Länsstyrelsen uppger att den fortsättningsvis kommer att skicka liknande beslut både med vanlig post och med delgivningsman. Det blir en förändring till det bättre.

Klagomålen mot polismyndigheten*Verkställigheten av beslutet om avlivning*

Av 34 § tredje stycket djurskyddslagen framgår att länsstyrelsens beslut om vad som ska hända med ett omhändertaget djur verkställs genom polismyndighetens försorg.

Länsstyrelsens beslut om avlivning av Andreas L:s hund fattades den 2 maj 2013 och gällde omedelbart. Samma dag skickade länsstyrelsen beslutet till polismyndigheten via e-post för verkställighet. Enligt polismyndighetens remissvar fanns det ingenting i beslutsunderlaget som tydde på att polismyndigheten skulle avvakta med att verkställa beslutet. Myndigheten ansåg det därför angeläget att verkställa beslutet omgående. Beslutet verkställdes den 6 maj 2013.

Mot bakgrund av vad som kommit fram genom utredningen i ärendet finner jag inte någon anledning att kritisera polismyndigheten i fråga om verkställigheten av avlivningsbeslutet. Jag noterar att polismyndigheten har tagit initiativ

till en dialog med länsstyrelsen i syfte att säkerställa att deras respektive rutiner är sådana att ingen oklarhet ska föreligga vid verkställighet av motsvarande beslut i framtiden, vilket jag ser positivt på.

Sammanfattning

Som jag har redogjort för anser jag att länsstyrelsen i flera avseenden har brustit i sin handläggning av ärendet om avlivning av Andreas L:s hund. Länsstyrelsen har brustit i sin kommunikationsplikt och underrättelseskyldighet samt i sin skyldighet att registrera allmänna handlingar. Länsstyrelsen förtjänar därför kritik för hur ärendet har handlagts i dessa delar.

Vad Andreas L. har anfört i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.