

En kommuns samverkan med en annan kommun inom djurskyddsområdet har inte ansetts ha stöd i lag

Initiativet

Vid JO Berggrens inspektion den 5–7 juni 2000 av Miljönämnden i Vellinge kommun uppgav kommunens förvaltningschef att en djurskyddsinspektör anställd i Trelleborgs kommun utövar tillsyn också i Vellinge kommun och då fattar beslut i Vellinge kommuns namn. Han ifrågasatte om sådana ”köp av tjänster” var förenliga med lagstiftningen.

Med anledning av uppgifterna inleddes utredning.

Utredning

Miljönämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande rörande de närmare formerna för det angivna samarbetet mellan Trelleborgs kommun och Vellinge kommun. Miljönämnden anförde i sitt remissvar bl.a. följande.

I Vellinge kommuns fall förhåller det sig för närvarande på det sättet att kommunen hyr djurskyddsinspektören i Trelleborg som då under två till tre månader per år utför den obligatoriska myndighetskontrollen beträffande djurskyddet. Sådant förfarande förekommer allmänt i Sveriges kommuner.

I vårt fall utför tjänstemannen från Trelleborg inspektioner och meddelar därvid råd och anvisningar på platsen till berörd djurhållare. Föreläggande eller förbud för viss verksamhet inom djurkontrollen beslutas alltid av miljönämnden. Beträffande debitering av tillsynsavgift undertecknas dessa beslut av miljödirektören i Vellinge. Med hänsyn till att även begreppet råd är att betrakta som myndighetsutövning bör instruktionen till djurskyddsinspektören justeras så att vederbörande endast rapporterar till miljöförvaltningen och ärendet därefter handlägges av Vellinge kommuns personal.

Huruvida denna åtgärd är tillfyllest eller om ytterligare åtgärder också behöver vidtagas avvaktar miljönämnden JO:s bedömning.

I beslut den 17 juni 2002 anförde *JO Berggren* följande.

En kommun är enligt lag skyldig att förse sina medlemmar med viss samhällsservice, s.k. obligatoriska verksamheter. Det kan röra sig om t.ex.

socialtjänst, skola, renhållning, djurskydd m.m. Därutöver kan kommunen frivilligt tillhandahålla andra tjänster.

Enligt den s.k. lokaliseringsprincipen (2 kap. 1 § kommunallagen, 1991:900) skall den verksamhet som en kommun bedriver vara av allmänt intresse och ha anknytning till det egna geografiska området eller de egna medlemmarna. En kommun får inte ha hand om sådana angelägenheter som det ankommer enbart på staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan att sköta. För att en kommun skall få göra undantag från denna princip krävs, oavsett om uppgiften innefattar myndighetsutövning eller inte, att det finns ett uttryckligt lagstöd för ett sådant agerande. I rättspraxis har dock accepterats att en kommun säljer tillfällig överskotts kapacitet på marknaden, varvid får förutsättas en motsvarande möjlighet att köpa denna kapacitet. I begreppet tillfällig ligger att det inte får röra sig om ett permanent arrangemang (prop. 1995/96:167 s.11–12 och 38 f.).

Lagstiftaren har inom vissa områden gjort det möjligt för en kommun att närmare samverka med andra kommuner. På miljöområdet t.ex. kan en kommun enligt 26 kap. 7 § miljöbalken ge en annan kommun i uppdrag att utföra tillsyn och att göra utredningar inom uppdragsgivarens område samt delegera beslutanderätt till en anställd i den andra kommunen. Andra områden där det införts möjligheter – och i vissa fall en skyldighet – att samarbeta över kommungränserna är t.ex. räddningstjänsten (9 och 11 §§ räddningstjänstlagen, 1986:1102) och alkohollagstiftningen (7 kap. 16 § alkohollagen, 1994:1738).

Några motsvarande bestämmelser finns dock inte inom djurskyddsområdet. Enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534) utövas djurskyddstillsynen i en kommun av kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd eller nämnd med motsvarande funktion. Nämnden är skyldig att ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Förslag har framförts om införande av möjligheter till kommunal samverkan även inom djurskyddsområdet. I betänkandet Offentlig djurskyddstillsyn (SOU 1996:13) föreslogs att frågan om samverkan skulle lösas genom en reglering i djurskyddslagen om delegering av beslutanderätt till anställda i andra kommuner och om möjlighet för en kommun att genom avtal överlåta djurskyddsuppdrag åt en annan kommun (s. 70–71). Förslaget ledde dock inte fram till någon lagändring. Förslag har också väckts om förstärkning av den lokala djurskyddstillsynen. I regeringens proposition 2001/02:189, som överlämnades till riksdagen den 6 juni 2002, föreslås att en ny central djurskyddsmyndighet inrättas. Huvudmannskapet för den lokala tillsynen skall dock ligga kvar hos kommunerna. I frågan huruvida kommunerna borde få rätt att samverka även inom djurskyddsområdet lämnas inte något besked, utan regeringen skall arbeta vidare med inriktningen att en proposition i ärendet skall kunna föreläggas riksdagen i början av år 2003 (s. 12).

Det nyss sagda innebär att det idag saknas möjligheter för en kommun att genom avtal anlita en annan kommun för att ombesörja djurskyddsuppdrag åt den förstnämnda kommunen. Detta gäller även för uppgifter som inte innefattar

myndighetsutövning. Den ordning som tillämpas av Miljönämnden i Vellinge kommun – att under några månader per år hyra in en djurskyddsinspektör från en annan kommun – saknar således stöd i lag. Jag förutsätter att kommunen vidtar de ändringar i kommunens organisation som detta konstaterande motiverar. Jag vidtar därför inte någon annan åtgärd än att jag skickar ett exemplar av detta beslut till Jordbruksdepartementet samt till riksdagens miljö- och jordbruksutskott.