

Anmälan mot Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Katrineholms kommun angående handläggning av ett ärende rörande katthållning

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 9 februari 2004, klagade AA på Miljö- och hälsoskyddsnämndens i Katrineholms kommun handläggning av ett djurskydds-ärende rörande hans granne BB:s hållande av ett stort antal förvildade katter på sin fastighet. Anmälan var uppställd i tre punkter. Enligt AA hade nämnden åsidosatt djurskyddslagen (punkten 1), förvanskat ärendet (punkten 2) samt underlåtit att lämna överklagandehänvisning till sitt beslut att överlämna ärendet till polisen (punkten 3).

Genom anmälan jämte därtill fogade handlingar framkom bl.a. följande uppgifter.

Med anledning av AA:s klagomål hade nämnden den 15 oktober 2002 och den 1 november 2002 besökt fastigheten för att inspektera katthållningen. I en skrivelse den 22 november 2002 till AA angavs bl.a. följande.

Miljöförvaltningen har konstaterat att katterna periodvis har tillsyn och är vid gott hull. Katterna utfordras av BB som ger katterna torrfoder samt gröt. Katterna har ett förråd där de kan söka skydd. AA på fastighet L.-B. x:y, utfordrar även han katterna. AA har byggt skyddade utrymmen åt katterna på sin tomt.

Miljöförvaltningen har beslutat att ha en bevakning på ärendet och kommer att åka ut i vinter för att se hur katterna mår. I övrigt har miljöförvaltningen inget att tillägga i ärendet.

I en ny skrivelse den 18 december 2002 till AA anfördes i huvudsak följande.

Miljöförvaltningen har vid fem olika tillfällen varit ute vid fastigheterna L.-B. x:x och x:y under perioden 2002-10-15 till och med 2002-12-12 för att inspektera katthållningen. Inspektionerna har föranletts av ett antal telefonsamtal och skrivelser från AA. Vid samtliga inspektionstillfällen har ett varierande antal katter syns på fastigheterna.

Katterna har tillgång till foder på båda fastigheterna samt möjlighet att söka skydd i en bod hos BB och i de byggnationer som AA uppfört för katternas räkning. Det har inte vid något av inspektionstillfällena hittats några sjuka eller avlidna katter på fastigheterna. De katter som har setts på fastigheterna vid inspektionstillfällena har bedömts vara i gott hull och haft bra päls. Detta föranleder för närvarande inget ingripande mot aktuell djurhållning med stöd utav lag om tillsyn av hundar och katter.

Miljöförvaltningen har inlett en diskussion med ägaren till katterna, BB, om eventuell minskning av kattantalet samt kastrering.

Miljöförvaltningen uppmanar härmed AA att lämna in eventuella ytterligare döda katter för obduktion. En fortsatt bevakning av ärendet kommer att ske från miljöförvaltningens sida i den mån nya omständigheter kommer till miljöförvaltningens kännedom.

I en skrivelse den 4 juni 2003 rubricerad ”Överlämnande av ärende avseende lös-springande katter” ställd till Polismyndigheten i Södermanlands län, Närpolisområde Katrineholm anförde nämnden följande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden vill härmed överlämna ett ärende avseende lös-springande katter till Polismyndigheten i Södermanland för vidare handläggning.

AA har ett flertal gånger klagat på grannen BB:s katthållning. Invändningarna är flera:

1. BB underutfordrar sina katter varpå AA ser sig nödd att utfordra dem själv.

Då både ägaren till katterna samt AA matar katterna och katterna därför inte är i dåligt hull kan inte djuren bedömas som vanvårdade och Miljö- och hälsoskyddsnämnden kan då inte agera med stöd av djurskyddslagen.

2. Katterna uppehåller sig på AA:s tomt och vistas på hans bil.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden kan inte heller agera med stöd av miljöbalken gällande olägenhet för människors hälsa, eftersom katterna söker sig till AA:s tomt då de utfordras där samt att AA byggt skydd/utrymmen åt katterna på tomten.

3. BB låter katterna springa hur som helst och har ingen tillsyn över dem.

Enligt lagen om tillsyn över hund och katt (1943:459) skall dessa hållas under sådan tillsyn att de inte orsakar olägenhet. Det är polisen som har tillsyn över denna lag.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har beslutat att inte agera vidare i ärendet och överlämnar härmed ärendet till er för vidare handläggning.

I akten till ärendet finns 56 händelser noterade i form av telefonsamtal, inspektioner, skrivelser, foton m.m. I Polismyndighetens vidare handläggning av ärendet överlämnas det material som önskas.

Sedan AA vänt sig till Statens jordbruksverk och påtalat problemen med katthållningen beslutade verket den 13 juni 2003 (dnr 34-2442/03/02) att överlämna ärendet till nämnden. I beslutet anfördes bl.a. följande.

Av kommunens skrivelser i ärendet framgår att katterna ägs av BB, som bor på de aktuella fastigheterna. //

//

Enligt 24 § andra stycket djurskyddslagen (1988:534) utövar miljö- och hälsoskyddsnämnden tillsyn inom kommunen att lagen efterlevs.

Uppgifter som Jordbruksverket har fått tyder på att det kan vara djurskyddsproblem i katthållningen. Det kan ifrågasättas om djurskyddslagens grundläggande krav är uppfyllda, t.ex. att djur ska skyddas mot onödigt lidande, ges tillräcklig tillsyn och att sjuka djur ska ges nödvändig vård. Ärendet överlämnas därför till miljö- och hälsoskyddsnämnden för vidare handläggning.

Jordbruksverket angav dessutom att verket önskade information om vilka åtgärder miljö- och hälsoskyddsnämnden vidtog i ärendet.

AA framförde också klagomål till Länsstyrelsen i Södermanlands län. På skäl motsvarande dem som Jordbruksverket hade anført överlämnade länsstyrelsen den 4 juli 2003 ärendet till nämnden för ”snar handläggning följt av lämpliga åtgärder”.

I sitt svar till Jordbruksverket den 17 december 2003 anförde nämnden bl.a. följande.

Den 1 september 2003 gjordes en förnyad inspektion på plats. Vid inspektionen kontaktades CC, boende på L.-B. x:x. Enligt henne äger inte hon eller hennes mor (BB) några katter. Vid en rundvandring i området sågs en katt. Den var något skygg men såg ut att vara i gott hull. Någon vanvård kunde inte konstateras.

Vid denna och samtliga tidigare inspektioner (5 st.) har ingen vanvård kunnat konstateras. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har för avsikt om behov föreligger göra nya inspektioner under vintern för ytterligare undersökningar.

AA begärde den 19 januari 2004 att Djurskyddsmyndigheten skulle stoppa kattråddningen. I en skrivelse den 1 mars 2004, ställd till AA samt för kännedom till nämnden och Länsveterinären i Södermanlands län, hänvisade Djurskyddsmyndigheten till vad nämnden hade anfört i sitt svar till Jordbruksverket. Djurskyddsmyndigheten anförde att det kan finnas fog för att göra nya inspektioner för att fastställa om det på platsen föds oönskade kattungar som far illa.

Utredning

Nämnden anmodades att göra en utredning och yttra sig angående hur det aktuella djurskyddsärendet hade handlagts. Nämnden beslutade den 13 maj 2004 att anta miljöförvaltningens yttrande som nämndens eget. I yttrandet anfördes bl.a. följande (bilagor utelämnade här).

Bakgrund

Ärendet startades 11 oktober 2002 med ett klagomål från AA gällande katter som tillhörde hans granne BB och hennes dotter CC. Vid miljö- och hälsoskyddsnämndens första inspektionstillfälle, 15 oktober 2002, visade AA upp sina egna utfodringsanordningar för katter som han byggt på sin tomt. Nämnden var även i kontakt med CC vid detta tillfälle.

Vid sex olika tillfällen, mellan den 15 oktober 2002 och 14 april 2004, har inspektion utförts på platsen utan att någon vanvård av katter har kunnat konstateras på de båda fastigheterna, se bifogat utdrag ur diariet ECOS.

Av inspektionerna som utförts har två varit föranmälda och fyra varit oanmälda. Kontakt har tagits med BB samt hennes dotter CC angående problemet med kattråddningen.

Upprepade klagomål har under ärendets gång inkommit i alla former från AA. Inga klagomål har inkommit från de övriga boende i området.

./.

Utredning och yttrande

Gällande punkt 1 i AA:s anmälan till Justitieombudsmannen anser miljö- och hälsoskyddsnämnden att ärendet handlagts enligt djurskyddslagens intentioner utifrån de iakttagelser som gjorts vid ovan nämnda inspektioner av kattråddningen.

Det har inte vid någon av dessa inspektioner kunnat konstateras någon vanvård av katter förekommande i området.

Gällande punkt 2 i AA:s anmälan har miljö- och hälsoskyddsnämnden i sina skrivelser endast återgett de iakttagelser som gjorts och de upplysningar som kommit nämnden tillhanda från AA själv gällande matning av katterna med mera.

Gällande punkt 3 i AA:s anmälan anser miljö- och hälsoskyddsnämnden att ingen överklaganderätt till länsrätten förelåg för AA då ärendet överlämnades till Polismyndigheten för vidare handläggning. Det togs inget formellt beslut enligt djur-

skyddslagen från miljö- och hälsoskyddsnämndens sida utan ärendet överlämnades för vidare handläggning enligt annan lagstiftning, lagen om tillsyn över hund och katt.

Att nämnden i överlämnandet till Polismyndigheten har använt sig av uttrycket beslut innebär inte formellt att ett beslut fattats, då åtgärden får betecknas mer som av verkställande karaktär än ett faktiskt beslut. Kopia för kännedom om överlämnandet till polisen skickades till AA samt BB.

Beslut kan överklagas i vissa fall genom förvaltningsbesvär av den som berörs av beslut (part) och i övrigt av den som är kommuninnevånare, genom begäran om laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Enligt nämndens mening är AA inte i ärendet att betrakta som part, enbart av den anledningen att han lämnat in en anmälan. Då inget beslut i ärendet fattats enligt djurskyddslagen eller annan lag inom nämndens ansvarsområde finns således inget att överklaga.

Informationen till AA och BB har varit öppen och följt offentlighetsprincipen. Information från miljö- och hälsoskyddsnämnden har skett skriftligen, muntligen och ibland via personlig kontakt.

Kommunicering enligt förvaltningslagen har inte varit aktuell i handläggningen av ärendet, med hänvisning till ovan för diskussion angående part.

Klagandens agerande direkt mot ledamöter i miljö- och hälsoskyddsnämnden med särskild skrivelse, som behandlades på nämndens sammanträde 2003-05-22, § 31, föranledde nämndens åtgärd att lägga informationen till handlingarna (se bifogat protokoll).

Kommentar

Ärendets handläggning har försvårats av att Länsstyrelsen i Södermanlands län samt Jordbruksverket har uppmanat miljö- och hälsoskyddsnämnden att i sak vidta åtgärder.

Länsstyrelsen har uppmanat nämnden att vidta åtgärder trots att de är första överklagandeinstans och ska besluta vid en eventuell överklagan av ett beslut i ärendet.

Jordbruksverket har uppmanat miljö- och hälsoskyddsnämnden att vidta vissa åtgärder trots att de ej tillhör instansordningen vid överklagande.

Nämnden menar vidare att verkets primära roll är att besluta om föreskrifter, utfärdade med stöd av bland annat djurskyddslagen, som i sig har bäring på aktuellt ärende.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut. Granskningen är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. JO uttalar sig således inte om vilket beslut som handläggningen av ett ärende bör utmynna i eller om ett beslut är riktigt i sak.

Varje ärende där någon enskild är part skall enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

När ett ärende har anhängiggjorts hos en myndighet ankommer det på denna att driva fram ärendet till ett avgörande. Det är inte godtagbart att myndigheten lägger ansvaret för ärendets fortsatta handläggning på den enskilde. Det är också viktigt

att de ärenden som sätts igång verkligen följs upp. Det ansvaret åvilar uteslutande nämnden.

Ett anhängiggjort ärende skall alltid avslutas genom ett formligt beslut. Innebörden av beslutet avgörs av omständigheterna i det enskilda fallet. Beslutet kan bestå i ett föreläggande till den som är ansvarig för en störande verksamhet eller t.ex. vara ett konstaterande att ingen störning förekommer, varför klagoärendet avslutas utan åtgärd. Det kan också röra sig om ett beslut där sakfrågan inte behandlas och som går ut på t.ex. avvisning eller avskrivning av en anmälan. Beslutet skall fattas av någon som är behörig.

Om beslutet kan anses gå en part emot kan det överklagas av denne. I sådant fall skall parten enligt 21 § förvaltningslagen underrättas om hur han kan överklaga beslutet. Även när den som har inkommit med ett klagomål inte berörs av beslutet i sådan mån att han eller hon har rätt att överklaga beslutet kan det, med hänsyn till intresset av att upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheterna, i många fall vara lämpligt att underrätta klaganden om hur ärendet har avgjorts.

Utredningen i ett ärende måste ge stöd för den bedömning som görs och det beslut som fattas. Osäkerhet kan i många situationer råda om vad som egentligen är utrett i ett ärende. Det kan då vara nödvändigt att ytterligare, så långt det är möjligt, försöka ta reda på vad som har hänt och vilka omständigheter som föreligger i ärendet. Om det inte kan visas att ett påstående, om någon omständighet av betydelse för bedömningen, är felaktigt kan detta leda till att påståendet får godtas. Ett påstående som inte stöds av övrig utredning bör dock självfallet inte läggas till grund för bedömning och beslut.

Naturligtvis kan det vara så att en verksamhet eller störningskälla ger upphov till olika typer av problem. En djurhållning kan t.ex. föranleda tillämpning av djurskyddslagens bestämmelser om djuren far illa men även av miljöbalkens regler om det är så att djurhållningen dessutom orsakar olägenheter för människors hälsa. Det blir i sådana fall fråga om helt olika överväganden som skall göras för respektive problem. Handläggningen bör därför ske i skilda ärenden som avslutas genom separata beslut.

För att djurskyddslagen (1988:534) skall vara tillämplig krävs att djuren kan anses vara någons husdjur eller att de hålls i fångenskap (se 1 §). Nämnden har själv, bl.a. i skrivelsen till polismyndigheten, utgått från att katterna ägs av BB. Uppgifter har också förekommit i ärendet som går ut på att så inte är fallet. Nämnden synes dock anse att djurskyddslagen är tillämplig i ärendet.

Grundläggande bestämmelser om hur djur skall hållas och skötas finns i bl.a. 2, 3 och 4 §§ djurskyddslagen. Med stöd av 26 § har nämnden möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att bl.a. dessa bestämmelser skall efterlevas. Handläggningen av det aktuella ärendet ger intryck av bristande insikter om djurskyddslagens krav samt om vilka befogenheter nämnden har. Således är exempelvis det förhållandet att djur får mat inte i sig avgörande för om djurhållningen uppfyller de krav som ställs upp i djurskyddslagen.

Av 56 § djurskyddsförordningen (1988:539) framgår att länsstyrelsen utövar den regionala tillsynen över djurskyddslagen. Den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen utövas av Djurskyddsmyndigheten (före den 1 januari 2004 av Jordbruksverket) som också samordnar övriga tillsynsmyndigheters verksamhet och vid behov lämnar råd och hjälp i denna verksamhet (se 24 § första stycket djurskyddslagen).

Nämnda myndigheter har således god kännedom om reglerna på området och får förutsättas överlämna ett ärende till en lokal tillsynsmyndighet för handläggning endast när det finns skäl för ett sådant överlämnande. Nämndens anmärkningar i denna del är något anmärkningsvärda och tyder, liksom uppgifterna i remissyttrandet i övrigt, på viss okunskap om gällande ordning.

AA:s klagomål till nämnden gick också ut på att katterna åstadkom olägenheter för människors hälsa. Mot denna bakgrund borde en tillämpning av miljöbalkens bestämmelser om hälsoskydd ha aktualiserats.

Enligt 7 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter får en katt som med skäl kan antas vara övergiven eller förvildad dödas av jakträttshavaren eller av någon som företräder denne. Inom tätbebyggt område krävs dock tillstånd av polismyndigheten. Denna lag innehåller i övrigt inte några regler om åtgärder riktade mot katter. Med hänsyn till att nämnden i skrivelsen till polisen angav att det fanns en ägare till katterna samt till att nämnden inte funnit skäl att vidta några åtgärder med stöd av vare sig djurskyddslagen eller miljöbalken synes en tillämpning av 7 § vara utesluten och överlämnandet redan härigenom kunna ifrågasättas.

Det finns vidare inte någon bestämmelse som ger stöd för nämnden att överlämna ett ärende till polismyndigheten. Nämnden är i och för sig oförhindrad att göra en anmälan till polisen om nämnden finner skäl för det. Det pågående ärendet hos nämnden måste dock som vanligt avslutas genom ett formligt beslut och har beslutet gått någon part emot kan det överklagas av denna. I enlighet med vad jag nyss har sagt synes det i detta fall rätteligen vara fråga om två ärenden och det skulle således bli aktuellt med två beslut. Såvitt gäller klagomålen om olägenheter för människors hälsa förefaller AA kunna anses vara berörd på ett sådant sätt att han skulle kunna ha rätt att överklaga om ett beslut angående detta skulle gå honom emot.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Med den kritik som ligger i det som jag nyss har sagt avslutar jag ärendet.