

Anmälan mot Miljö- och byggnämnden i Piteå kommun angående handläggningen av ett djurskyddsärende; särskilt fråga om handläggningen av ett överklagande

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 8 december 2005, klagade AA på Miljö- och byggnämndens i Piteå kommun handläggning av ett djurskyddsärende rörande hans djurhållning på fastigheten N. xx:x. Han vände sig främst emot två tjänstemäns uppträdande i samband med ett inspektionsbesök. Av anmälan framgick bl.a. att nämnden den 25 november 2004 hade meddelat ett beslut angående råd och anvisningar för AA:s djurhållning samt att han hade överklagat beslutet.

Utredning

Av muntliga upplysningar från Länsstyrelsen i Norrbottens län den 13 december 2005 framgick att det inte fanns några uppgifter hos länsstyrelsen som rörde överklagande av beslut angående AA:s djurhållning.

En kopia av beslutet den 25 november 2004 samt en utskrift av diariet för ärendet (dnr 1988-120) hämtades in från nämnden. Ytterligare handlingar skickades in från nämnden.

Nämndens beslut innehöll bl.a. följande.

304/2004

Råd och anvisningar för djurhållning på fastigheten N. xx:x

Beslut

Miljö- och byggnämnden beslutar i enlighet med gällande delegation och med stöd av djurskyddslagen (1988:534) samt med stöd av Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2003:6) och allmänna råd (SJVFS 2003:3) om djurhållning inom lantbruket m.m. att meddela följande råd och anvisningar:

Utegångsdjur skall ha tillgång till ligghall eller annan byggnad, som ger dem skydd mot väder och vind samt en torr och ren liggplats. En ligghall, som är anpassad för samtliga djur, skall vara färdigställd snarast dock senast den 30 augusti 2005.

Djur som behöver särskild vård skall kunna tas om hand i ett närbeläget utrymme med ett klimat som djuren är vana vid. För djur som hålls i icke värmeisolerade

stallar och för utegångsdjur skall dock minst en tredjedel av behandlingsplatserna inrymmas i utrymme som kan värmas upp.

Djur som behöver särskild vård skall inhysas i boxar där de kan vända sig, om inte veterinär föreskriver annat, och skall vid behov kunna hysas individuellt. Detta utrymme skall vara iordningsställt snarast dock senast den 30 januari 2005.

Förprövningsplikt gäller för hägn, ligghallar, stallar inkl. sjuk- och behandlingsplatser.

I övrigt ska följande punkter omedelbart följas och beaktas;

/.../

Beslutet innehöll upplysningar om hur det kunde överklagas.

I diariet hade noterats såväl den 22 december 2004 som den 29 december 2004 att överklagande av beslutet den 25 november 2004 hade kommit in. Vidare hade AA den 9 december 2005 gett in komplettering och klargörande av överklagandet. Det fanns dock inte någon anteckning om att överklagandet hade rättidsprövats eller att överklagandet samt övriga handlingar i ärendet hade skickats till länsstyrelsen.

Nämnden anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över handläggningen av AA:s överklagande av nämndens beslut den 25 november 2004. I sitt remissvar den 7 februari 2006 uppgav nämnden att ett fel hade begåtts när AA:s skrivelser med överklaganden inte hade överlämnats till länsstyrelsen och att samtliga tre skrivelser därför den 11 januari 2006 hade skickats till länsstyrelsen för bedömning och handläggning. Vidare anfördes bl.a. följande.

Miljö- och byggkontoret inspekterade den 15 januari 2004 djurhållningen hos AA på fastigheten N. xx:x. Vid inspektionstillfället ombads AA inkomma med ritning och beskrivning på djurhållningen så att en bedömning av djurhållningen skulle kunna ske.

AA inkom den 25 februari 2004 med en verksamhetsbeskrivning. Därefter har skriftväxling och samråd skett med läsveterinären. Läsveterinärens skriftliga yttrande inkom den 13 oktober 2004. Miljö- och byggkontoret lämnade med ledning av detta yttrande den 25 november 2004 ”Råd och anvisningar för djurhållning på fastigheten N. xx:x”.

De råd och anvisningar som lämnades den 25 november 2004 utformades som ett delegationsbeslut. Normalt utformas dessa inspektionsrapporter/råd och anvisningar som tjänsteskrivelser och inte som delegationsbeslut med besvärshänvisning.

Den 22 december 2004 inkom till miljö- och byggkontoret ett överklagande av det tidigare nämnda delegationsbeslutet och den 29 december 2004 samt den 9 december 2005 inkom kompletteringar av överklagandet.

Eftersom kontoret i normalfallet utformar råd och anvisningar inom djurskyddet som tjänsteskrivelser som inte är överklagningsbara överlämnades inte överklagandet till länsstyrelsen för handläggning i samband med att det inkom. Kontoret anser att överklagandet borde ha överlämnats tidigare eftersom råd och anvisningar hade utformats som delegationsbeslut med besvärshänvisning.

AA blev i beslut 304/2004 bl.a. anmodad att senast den 30 januari 2005 iordningsställa en ligghall. Om det vid uppföljande besök visar sig att meddelade råd och anvisningar inte följts kan ett föreläggande med stöd av 26 § djurskyddslagen om att vidta åtgärder riktas mot AA. Något sådant beslut om föreläggande att vidta åtgärder har inte fattats av miljö- och byggnämnden. Ett sådant beslut skulle dels ha kommunicerats med verksamhetsutövaren före nämndens beslut och skulle dels vara möjligt att överklaga.

Ärendet och därmed innehållet i beslutet från den 25 november 2004 är föremål för vidare handläggning. Detta dels med anledning av vad som framkom i samband med uppföljande inspektion den 7 december 2005 och dels med anledning av att en skrivelse till djurskyddsmyndigheten skickats den 9 december 2005 med begäran om yttrande från Djurskyddsmyndigheten om hur man ska se på den typ av djurhållning som AA bedriver på fastigheten N. xx:x. Ärendet kommer också i och med överlämnandet av överklagandet bli föremål för länsstyrelsens prövning.

AA kommenterade remissvaret.

Av upplysningar från länsstyrelsen framgick bl.a. att Länsrätten i Norrbottens län i dom den 22 mars 2006 hade konstaterat att nämndens beslut, trots rubriken, tveklöst var utformat som ett föreläggande och att det förhållandet att nämnden endast hade avsett att meddela råd och anvisningar gjorde att beslutet var behäftat med ett så gravt fel att det skulle undanröjas.

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. Mot denna bakgrund har min granskning begränsats till att avse handläggningen av AA:s överklagande av beslutet den 25 november 2004.

Grundläggande bestämmelser om förvaltningsmyndigheters hantering av överklaganden finns i förvaltningslagen (1986:223). Av 23 § andra stycket framgår att en skrivelse med överklagande skall ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Enligt 24 § ankommer det på den myndigheten att pröva om skrivelsen har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, skall myndigheten avvisa den, om inte annat följer av andra eller tredje stycket. Om skrivelsen inte avvisas skall beslutsmyndigheten enligt 25 § överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet.

Frågan inom vilken tidsfrist en förvaltningsmyndighet skall överlämna handlingarna till överinstansen är inte reglerad i någon författning. Det är emellertid självklart att detta skall ske utan dröjsmål enligt vad som föreskrivs i 7 § förvaltningslagen. Överlämnandet bör normalt ske inom en vecka efter det att överklagandet kom in till myndigheten (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314).

Givetvis förutsätter tillämpningen av bestämmelserna om överklagande att myndigheten kan konstatera att en inkommen skrivelse innehåller ett överklagande, dvs. en begäran om att en högre instans skall pröva ärendet (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 302). Den myndighet som tar emot ett överklagande har däremot, vid sidan av rättidsprövningen, inte att befatta sig med frågor rörande förutsättningarna för att ärendet skall bli föremål för saklig prövning i högre instans. Avgörandet av om det verkligen är fråga om ett beslut och om klaganden har besvärsmålsrätt liksom av övriga frågor gällande sakprövningsförutsättningarna är uteslutande en uppgift för överinstansen.

Som nämnden har konstaterat var det fel att inte överlämna AA:s överklagande och övriga handlingar i ärendet till länsstyrelsen. Jag är mycket kritisk till att AA genom nämndens underlåtenhet fråntogs sin lagstadgade rätt att få beslutet hänskjutet till högre instans prövning. Först sedan AA:s anmälan till JO hade remitterats till nämnden för utredning och yttrande, mer än ett år efter det att överklagandet kommit in till nämnden, rättades den felaktiga handläggningen till. Jag förutsätter att nämnden vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra en upprepning av det inträffade.

Med hänvisning till vad som nyss har redovisats om JO:s verksamhet ger det som i övrigt har förekommit i ärendet inte anledning till något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.