

Kritik mot en länsstyrelse för brister i handläggningen av ett djurskyddsärende. Bland annat fråga om vilka omständigheter som får beaktas vid en prövning om djurförbud

Anmälan

Miljö- och byggnämnden i Hagfors kommun beslutade den 14 september 2005, § 29 (dnr 6.2005), att till JO anmäla Länsstyrelsens i Värmlands län handläggning av ett djurskyddsärende avseende djurhållningen på en fastighet i kommunen. I anmälan, som kom in till JO den 19 september 2005, anförde nämnden bl.a. följande.

Nämnden har sedan mitten av 1990-talet försökt förmå en djurhållare i kommunen att vidta åtgärder för att upprätthålla en god djuromsorg. Djurhållningen har varit föremål för ett anseeligt antal rådgivningar, anvisningar och förelägganden utan att en varaktig förbättring erhållits. Nämnden beslutade den 12 maj 2004, § 22, att det fanns förutsättningar att meddela djurförbud. Med stöd av 29 § (*skall troligen vara dåvarande 58 §, numera 71 §, JO:s anmärkning*) djurskyddsförordningen (1988:539) översände nämnden ärendet till länsstyrelsen. Länsstyrelsen beslutade den 2 september 2005 (dnr 282-5772-04) att meddela djurförbud för nötkreatur. Verkställighetsdatum bestämdes till den 15 januari 2006.

/.../

Nämnden anser att länsstyrelsens agerande har stora brister i handläggningen. En anmälan om att skäl för djurförbud finns är en av de kraftigaste åtgärder en myndighet kan vidta och måste hanteras skyndsamt för att förhindra ytterligare lidande.

Sedan nämnden anmälde missförhållandena har länsstyrelsen påbörjat en egen utredningsinsats med bl.a. flera besök hos aktuell djurägare. Det upplevs som att nämndens utredningsmaterial som är de dokument som huvudsakligen skall ligga till grund för länsstyrelsens beslut har mindre betydelse i sammanhanget.

Nämnden ifrågasätter hur länsstyrelsen kan meddela djurförbud och sedan låta djurhållaren få fem månader på sig att avveckla djurhållningen (vilka är skälen till dröjsmålet med avvecklingen). Det finns heller ingen restriktion om att inte skaffa nya nötkreatur under dessa fem månader. Länsveterinären har meddelat att man inte vill "ruinera" djurhållaren med återbetalning av tidigare utbetalda EU-bidrag. Är det ett skäl för att dra ärendet i långbänk?

Slutligen vill nämnden påpeka att djurskyddslagstiftningen med tillhörande regelverk är ett mycket bra instrument för att upprätthålla en god djuromsorg.

Det krävs dock att regelverken tillämpas på ett professionellt sätt. I annat fall undergrävs myndigheternas förtroende hos allmänheten.

Till anmälan hade fogats dokumentationen avseende ärendets handläggning sedan år 1996. Av handlingarna framgick bl.a. att nämnden vid fem tillfällen mellan november 1996 och mars 2004 utfärdat förelägganden med stöd av 26 § djurskyddslagen (1988:534). Beträffande tillsynen över djurhållaren AA:s djurhållning under tiden efter det att nämnden hade gjort anmälan om djurförbud till länsstyrelsen framgick vidare bl.a. följande.

Företrädare för nämnden gjorde den 30 juni 2004 ett besök för inspektion och konstaterade då en del brister.

Med anledning av nämndens anmälan inspekterade länsstyrelsen den 5 augusti 2004 djurhållningen. Vissa brister konstaterades och länsstyrelsen upplyste AA om bl.a. att det sannolikt förelåg skäl att meddela honom djurförbud. AA råddes att allvarligt överväga att göra sig av med sina djur eller radikalt minska antalet djur. I inspektionsrapporten antecknades bl.a. att AA borde ges skälig tid att noga tänka över om han skulle fortsätta med djurhållningen eller inte. För det fall att han skulle besluta sig att fortsätta föreslogs en förnyad inspektion under oktober eller november månad 2004. Mot denna bakgrund beslutade länsstyrelsen den 12 augusti 2004 att för tillfället inte vidta någon annan åtgärd än att följa hur djurhållningen skulle utveckla sig inför installationsperioden 2004/2005.

Den 16 november 2004 översände nämnden skriftliga klagomål mot djurhållningen från privatpersoner till länsstyrelsen.

Vid en oanmäld inspektion den 18 november 2004 konstaterade nämnden att AA inte lyckats avhjälpa brister som påtalats under många år. AA hade vid tillfället uppgett att någon avveckling av djurhållningen inte hade skett på grund av att han hade erbjudits för dåligt betalt för djuren. Nämnden avstod med hänvisning till länsstyrelsens stundande prövning av frågan om djurförbud från att utfärda ett nytt föreläggande. Däremot angavs att nämnden skulle följa upp att AA vidtog erforderliga åtgärder för att leva upp till reglerna om djurskydd.

Den 1 december 2004 och den 26 januari 2005 inspekterade länsstyrelsen åter djurhållningen.

Länsstyrelsen upplyste den 10 mars 2005 AA om att styrelsen övervägde att meddela honom djurförbud och han bereddes samtidigt tillfälle att yttra sig över utredningen i ärendet inför länsstyrelsens beslut.

Den 2 september 2005 beslutade länsstyrelsen att förbjuda AA att fr.o.m. den 15 januari 2006 och tills vidare ha hand om och skaffa nötkreatur samt ålägga honom att senast den 14 januari 2006 göra sig av med samtliga nötkreatur. Som skäl för beslutet anfördes i huvudsak följande.

Av utredningen framgår att miljö- och byggnämnden vid fem tillfällen meddelat AA förelägganden eller förbud enligt 26 § djurskyddslagen. Föreläggandena har varit befogade och i flera avseenden av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt. AA har inte följt föreläggandena i flera sådana väsentliga avseenden. Det föreligger

därför förutsättningar att meddela AA förbud att ha hand om djur enligt 29 § första stycket 1 djurskyddslagen.

Vad som framkommit i ärendet ger vid handen att AA allvarligt har försummat tillsynen och vården av sina djur. Det föreligger därför också förutsättningar att meddela AA förbud att ha hand om djur enligt 29 § första stycket 2 djurskyddslagen.

AA har vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 § djurskyddslagen. Även förutsättningarna att meddela AA förbud att ha hand om djur enligt 29 § första stycket 5 djurskyddslagen är därmed uppfyllda.

AA har under lång tid och vid ett upprepat antal tillfällen brustit i tillsynen och vården av sina djur. Detta har av och till orsakat lidande hos djuren. Han har inte efterkommit de förelägganden och uppmaningar som miljö- och hälsoskyddsnämnden (*avser troligen miljö- och byggnämnden, JO:s anmärkning*) meddelat honom. Han har härigenom visat liten förståelse för vilken tillsyn och vård djur kan behöva. Mot bakgrund härav och då det under en mycket lång tid – trots myndigheternas idoga försök att åstadkomma rättelse – förekommit ett stort antal upprepade brister i djurhållningen framstår det inte som uppenbart att ett upprepande inte kommer att inträffa. AA skall därför meddelas förbud att ha hand om djur enligt 29 § första stycket 1, 2 och 5 djurskyddslagen.

AA har varit ägare av djuren. Med hänsyn härtill och vad som framkommit ovan bör AA även förbjudas att skaffa djur enligt 29 § tredje stycket djurskyddslagen. Förbuden enligt 29 § första stycket 1, 2 och 5 och tredje stycket djurskyddslagen bör begränsas till att gälla nötkreatur. Förbuden bör dock gälla fr.o.m. den 15 januari 2006 och tills vidare.

AA bör dessutom åläggas att senast den 14 januari 2006 göra sig av med samtliga nötkreatur.

Utredning

Anmälan remitterades till länsstyrelsen för yttrande. I sitt remissvar den 28 november 2005 anförde länsstyrelsen bl.a. följande.

Av 58 § djurskyddsförordningen (1988:539) framgår att om en annan tillsynsmyndighet än länsstyrelsen finner att det finns förutsättningar för att besluta om förbud att ha hand om djur enligt 29 § djurskyddslagen, skall myndigheten skyndsamt anmäla detta till länsstyrelsen. Det kan således noteras att miljö- och byggnämnden varit skyldig att iaktta ett skyndsamhetskrav. Någon särskild bestämmelse som anger att anmälningar om djurförbud enligt 29 § djurskyddslagen skall handläggas skyndsamt eller inom en viss tidsfrist hos länsstyrelsen finns inte. Det är i stället de allmänna kraven på handläggning av ärenden som gäller. I 7 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Förvaltningsmyndigheter har också ett ansvar för att ärenden blir tillräckligt utredda. Normalt är utredningsskyldigheten större om myndigheten själv tar initiativ till ingripande åtgärder mot en enskild än om en enskild anhängiggör ett ärende hos myndigheten (Ragnemalm, Hans, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 uppl., Juristförlaget 1992 s. 55). För att avgöra vilken utredningsskyldighet myndigheten har bör både de faktiska effekterna av en förestående myndighetsåtgärd och de värderingar som lagstiftningen ger uttryck för beaktas. Såsom allmän princip kan dock sägas gälla att ett ärende skall handläggas alltefter dess beskaffenhet.

Länsstyrelsen konstaterar att förevarande ärende gäller en mycket ingripande åtgärd mot en enskild. I praktiken blir effekten av ett djurförbud ett yrkesförbud med påföljande försörjningsproblem. Djur är dessutom rättsligt sett att betrakta som egendom och beslut enligt 29 § djurskyddslagen innebär således inskränkningar i den enskildes äganderätt (jfr t.ex. 2 kap. 18 § regeringsformen och artikel 1 i tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 till konventionen om skydd för de mänskliga

rättigheterna och de grundläggande friheterna). Mot de värden som länsstyrelsens ingripande kränker skall, vid en prövning enligt 29 § djurskyddslagen, vägas det intresse att förhindra djurs lidanden som uppbärs av djurskyddslagstiftningen. Grovt förenklat kan sägas att djurägarens intresse för sin egendom skall vägas mot det allmänna intresset av att djur inte skall utsättas för otillbörligt lidande. Det förra manar – också något schematiskt uttryckt – till utredning och iakttagande av rättsäkerhetsgarantier, medan det senare manar till snabb och effektiv handläggning. Någon begränsning avseende vilka omständigheter som skall beaktas när man avgör en fråga om djurförbud finns dock inte enligt gällande rätt. En sådan fråga skall i stället avgöras med beaktande av samtliga i ärendet föreliggande omständigheter. Sedan ligger det i sakens natur att vissa omständigheter är av mer centralt värde för prövningen och att andra får en mer perifer betydelse.

När miljö- och byggnämndens anmälan kom in till länsstyrelsen gjorde länsveterinären – som varit föredragande i länsstyrelsens ärende – bedömningen, mot bakgrund av kommunens inspektionsrapporter från mars, april och maj, att situationen inte var akut för de aktuella djuren och att djuren inte var utsatta för något direkt lidande. Detta måste också ha varit miljö- och byggnämndens bedömning, eftersom situationen för djuren inte hade förändrats i någon nämnvärd utsträckning mellan de inspektioner som miljö- och byggnämnden företog i mars och april 2004 och inspektionen i maj 2004 strax innan nämnden gjorde sin anmälan till länsstyrelsen (se miljö- och byggnämndens anmälan daterad den 11 maj 2004). Om situationen på fastigheten har förändrats något har det helt klart varit till det bättre. Inte heller i förhållande till de tidigare inspektioner som gjorts under de åtta år som ärendet varit aktuellt hos nämnden kunde någon större förändring noteras. Även i ett sådant längre perspektiv har situationen snarast förändrats till det bättre. Vid sådana förhållanden är det anmärkningsvärt att miljö- och byggnämnden klagat på att länsstyrelsen hanterat ärendet långsamt och därvid understryker vikten av ett effektivt djurskydd. Har nämnden ansett att situationen var så prekär när den överlämnade ärendet till länsstyrelsen borde den – med iakttagande av det skyndsamhetskrav som gäller enligt 58 § djurskyddsförordningen – ha gjort en anmälan betydligt tidigare. I sin anmälan till JO synes dock miljö- och byggnämnden numera mena att de aktuella djuren varit utsatta för lidande. Såvitt gäller eventuellt lidande hos besättningen vill länsstyrelsen påpeka att miljö- och byggnämnden – även efter det att den anmält att det funnits förutsättningar för att meddela förbud enligt 29 § djurskyddslagen – har haft det operativa tillsynsansvaret över besättningen. Om miljö- och byggnämnden ansett att djuren lidit har det ålegat nämnden att ingripa med förelägganden enligt 26 § djurskyddslagen. Något föreläggande har nämnden inte utfärdat efter att ärendet anmälts till länsstyrelsen. Nämnden har inte heller under ärendets handläggning påstått att det skulle ha förelegat förutsättningar att ingripa mot djurhållningen med stöd av 31 eller 32 §§ djurskyddslagen. Det sagda kan föranleda två slutsatser, antingen har nämnden brustit i sitt ansvar eller så har djuren inte lidit. Länsstyrelsens bedömning är att det senare är fallet, även om myndigheten finner nämndens inställning motsägelsefull. Att djuren, enligt länsstyrelsens bedömning, inte var utsatta för något direkt lidande när ärendet anhängiggjordes hos länsstyrelsen, innebar att det fanns ett tidsmässigt utrymme att föranstalta om ytterligare utredning. Vad som hade framkommit om djurens situation, i förening med oklarheter rörande djurskyddsinspektörens teoretiska utbildning i djurskyddsfrågor, innebar att det också förelåg ett behov för länsstyrelsen att företa viss egen utredning för att få ett bättre och säkrare beslutsunderlag (se Djurskyddsmyndighetens allmänna råd om tillsyn m.m. [DFS 2004:9] angående krav på utbildning och praktik för djurskyddsinspektörer). Såvitt gäller djurskyddsinspektörens kompetens har även djurägaren ifrågasatt denna i sina yttranden. Länsstyrelsen har dock framför allt velat skaffa sig en bild av besättningen under vinterförhållanden innan sitt slutliga ställningstagande. De sommarbilder nämnden hade gett in kunde svårligen utgöra underlag för ett beslut om djurförbud. Samtidigt kunde AA ges tid att tänka över situationen och eventuellt självmant göra sig av med sina djur. Utöver att besöka den aktuella fastigheten har länsstyrelsen utrett ärendet vidare bl.a. genom att kommunicera AA.

Länsveterinärens bedömning att det fanns ett behov av ytterligare utredning bekräftades vid besök på fastigheten och under den vidare handläggningen av ärendet. Den utredning som sedermera kom att inhämtas fick även en avgörande betydelse för utgången i ärendet.

Miljö- och byggnämnden antyder att länsstyrelsen skulle vara förhindrad att göra en egen utredning. Något legalt hinder mot att en länsstyrelse vidtar utredningsåtgärder efter det att en nämnd anmält att det finns förutsättningar för att besluta om ett förbud enligt 29 § djurskyddslagen finns inte. Med hänsyn till hur ärendet gestaltat sig har det i stället varit länsstyrelsens skyldighet att komplettera utredningen. Vad gäller nämndens reflektion om att dess utredning endast fått en mindre betydelse vid länsstyrelsens handläggning, konstaterar länsstyrelsen att myndigheten beaktat allt material i ärendet och att utredningsmaterialet därvid fått den betydelse det förtjänar. Det bör anmärkas att länsstyrelsen inte är bunden av hur miljö- och byggnämnden värderat underlaget i utredningen, utan länsstyrelsen har att självständigt ta ställning till om förutsättningarna i 29 § djurskyddslagen är uppfyllda. I förevarande ärende har nämndens utredning trots allt fått en stor betydelse för hur länsstyrelsen kommit att fatta sitt beslut i sak, vilket framgår av länsstyrelsens bedömning och beslut i ärendet.

Länsstyrelsen har i sin bedömning även beaktat att AA hade ett flerårigt åtagande för ekologisk djurhållning enligt reglerna för EU:s miljöstödd. Om djurhållningen skulle upphöra före årsskiftet 2005/2006 skulle AA kunna riskera ett återkrav på utbetalade stöd. Länsstyrelsen bedömde att situationen för djuren inte var sådan att ett omedelbart djurförbud krävdes. Efter ett beslut om djurförbud behövs alltid en praktisk avvecklingstid av besättningen vilken, beroende bl.a. på besättningens storlek, kan uppgå till ett par månader. Mot bakgrund av en total historik om över åtta år bedömdes en tidsutdräkt på ytterligare ett par månader som oväsentlig. Vid en avvägning mellan de motstående intressena i ärendet framstod det därför som oproportionerligt att meddela ett djurförbud innan årsskiftet. Viktigt i sammanhanget är också att länsstyrelsen inte ansåg att djuren var utsatta för ett akut lidande under denna period. Härutöver hade miljö- och byggnämnden ett fortsatt operativt tillsynsansvar för djuren. Länsstyrelsen menar – i motsats till vad nämnden synes hävda – att det inte finns några begränsningar avseende vilka omständigheter som får beaktas vid en prövning enligt 29 § djurskyddslagen (se vad som tidigare anförts ovan). Det krävs alltså att länsstyrelsen beaktar mer än djurskyddsskäl vid prövningen. Med hänsyn till att det varit möjligt för länsstyrelsen att beakta att AA skulle kunna riskera ett återkrav på erhållna EU-stöd, att djurens situation inte bedömdes kräva ett omedelbart djurförbud samt den inom förvaltningsrätten allmänt gällande proportionalitetsprincipen, har det till och med varit länsstyrelsens skyldighet att låta dessa omständigheter påverka utgången i ärendet på så sätt att djurförbudet fick effekt först efter årsskiftet.

Miljö- och byggnämnden har klagat på att länsstyrelsen inte beslutat om restriktioner för AA i fråga om möjligheterna för honom att skaffa nya djur under tiden från länsstyrelsens beslut den 2 september 2005 till dess djurförbudet getts effekt efter årsskiftet 2005/2006. Det kan ifrågasättas om lagstiftningen medger att en länsstyrelse villkorar ett beslut på det sätt som nämnden föreslår, när beslutet om förbud att ha hand om djur gäller först vid en senare tidpunkt.

Djurskyddslagstiftningen bygger snarast på tanken att dylika begränsningar för en djurägare (s.k. partiella djurförbud) skall meddelas genom förelägganden eller förbud enligt 26 § djurskyddslagen. Det har alltså ankommit på miljö- och byggnämnden att agera om det funnits anledning att åstadkomma en begränsning av AA:s djurhållning i detta avseende. Även om det har varit möjligt för länsstyrelsen att besluta om de aktuella restriktionerna, har inte länsstyrelsen funnit skäl att meddela dem. Med hänsyn till vad som framkommit om djurens situation och att nämnden haft ett fortsatt operativt tillsynsansvar, har länsstyrelsen gjort bedömningen att det inte funnits något behov av en sådan åtgärd (jfr även proportionalitetsprincipen).

Det finns inte någon särskilt stadgad tidsfrist som gäller för handläggningen av ärenden av förevarande slag hos länsstyrelsen (se ovan). Det är dock länsstyrelsens ambition att handlägga dylika ärenden så snabbt och effektivt som möjligt. Normalt har givetvis myndighetens ärenden av denna art avsevärt kortare handläggningstider. Länsstyrelsen medger därför att handläggningstiden i detta fall har varit längre än normalt. Tidsutdräkten i förevarande ärende har dock, såsom tidigare framförts, framför allt berott på att länsstyrelsen ansett att det funnits skäl att komplettera utredningen i ärendet. Av JO-anmälan framgår att miljö- och byggnämnden anser att handläggningstiden hos länsstyrelsen varit ägnad att undergräva allmänhetens förtroende för myndigheterna. Länsstyrelsen anser i likhet med nämnden att det är viktigt att upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheterna. En effektiv handläggning kan också vara nog så viktig för att bibehålla detta förtroende. Förtroendet för myndigheterna befrämjas emellertid inte i första hand av snabb handläggning. Det är i stället iakttagandet av rättssäkerhetsgarantier och riktiga avgöranden som bidrar till allmänhetens förtroende i förlängningen. I 7 § förvaltningslagen anges även att ärenden skall handläggas så effektivt som möjligt "utan att rättssäkerheten eftersätts". Rättssäkerhetsskäl har i enlighet härmed fått företräde framför effektivitetsskäl vid länsstyrelsens handläggning. Länsstyrelsens handläggning har också medfört att myndighetens beslut fått ett materiellt riktigt innehåll, vilket inte hade varit fallet om myndigheten hade fattat sitt beslut endast på grundval av nämndens utredning när denna kom in till länsstyrelsen. Om myndigheten hade agerat på det senare sättet hade beslutet även blivit formellt felaktigt. Länsstyrelsen gjorde vidare redan under vårvintern 2005 bedömningen att en successiv avveckling av djurbesättningen vore att föredra med en sista gräns efter årsskiftet 2005/2006. Diskussioner av den innebörden fördes också med AA. Länsstyrelsen hade således redan då handlingslinjen klar. Avgörande i detta sammanhang var givetvis att länsstyrelsen inte ansåg att situationen för djuren var sådan att ett omedelbart omhändertagande var nödvändigt. Själva beslutet kom emellertid av speciella orsaker att fördröjas till september. Huvudorsaken var den omständigheten att under vintern och framför allt under våren och sommaren 2005 krävde ett annat djurskyddsärende i stort sett länsstyrelsens samlade resurser för djurskyddsändamål. Enligt länsstyrelsens bedömning hade detta ärende utan tvekan högsta prioritet, bl.a. mot bakgrund av akut nödlidande djur på grund av foderbrist m.m. Detta ärende inbegrep omhändertagande av djur som var det mest omfattande i landet under 2005 och ett av de största över huvud taget. Till orsaken varför själva beslutet dröjde kan även läggas andra omständigheter såsom sjukskrivning av berörd personal. Det förtjänar att framhållas att prioriteringen av det andra ärendet liksom sjukskrivning av berörd personal inte, enligt länsstyrelsens mening, inneburit att djuren i det aktuella ärendet lidit i onödan på grund av länsstyrelsens agerande. Länsstyrelsen var, som framförts ovan, av den uppfattningen att djurens situation var sådan att ett omedelbart omhändertagande inte var nödvändigt.

Sammanfattningsvis konstaterar länsstyrelsen att handläggningen hos myndigheten, som i allt väsentligt präglats av ett hänsynstagande till rättssäkerheten för den enskilde djurägaren, har varit lagenlig och att den lett till ett materiellt riktigt beslut. Ett beslut med det innehåll som nämnden synes förespråka hade varit oproportionerligt. Mot bakgrund av att Hagfors kommun hanterat ärendet under åtta års tid vilket implicerar att man såg på ärendet som ett gränsfall samtidigt som länsstyrelsen inte ansåg ett omedelbart djurförbud vara nödvändigt med hänsyn till djurens situation och att länsstyrelsen redan under vårvintern 2005 var klar över sin handlingslinje samtidigt som situationen för djuren fortsatt var under kontroll, menar länsstyrelsen att fördröjningen av själva beslutet till september, av ovan redovisade orsaker, samt tidsfristen för avvecklingen till 15 januari 2006 saknar betydelse för upprätthållandet av ett gott djurskydd i det aktuella fallet.

Nämnden kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 2 januari 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Som länsstyrelsen påpekat finns det inte någon särskild i författning angiven tidsfrist för länsstyrelsens handläggning av ärenden om djurförbud. I stället gäller de allmänna kraven i 7 § förvaltningslagen att varje ärende där någon enskild är part handläggs så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Med ordet ”säkerhet” torde här avses intresset av riktiga avgöranden (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 90). Regleringen i bestämmelsen innebär vidare att ett ärende inom rimlig tid måste avslutas genom ett formligt beslut. Djurförbud är en ingripande åtgärd som bör komma i fråga endast i särskilt kvalificerade fall. Detta ställer självfallet höga krav på utredningen (jfr bl.a. prop. 1991/92:173 s. 19 f. och prop. 2001/02:93 s. 20 f.). Samtidigt understryks vikten av att saken handläggs så snabbt som möjligt av kravet på den kommunala nämnden att skyndsamt anmäla förhållandena till länsstyrelsen.

29 § djurskyddslagen hade vid tiden för länsstyrelsens handläggning och beslut följande lydelse (de ändringar som trädde i kraft den 1 juli 2006 innebär i sak endast att också brott mot de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen skall kunna utgöra grund för ett djurförbud).

Länsstyrelsen skall meddela förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur för den som

1. inte följer ett beslut som en tillsynsmyndighet har meddelat enligt 26 § och som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,
2. allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur,
3. har misshandlat ett djur,
4. har dömts för djurlågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, eller
5. vid upprepade tillfällen dömts för brott mot denna lag eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §.

Förbud skall inte meddelas, om det är uppenbart att ett upprepande inte kommer att inträffa.

Om den mot vilken förbudet riktas är ägare av djuret, får länsstyrelsen dessutom ålägga honom att göra sig av med det och förbjuda honom att skaffa djur över huvud taget eller ett visst slag av djur.

Förbudet kan avse viss tid eller gälla tills vidare.

Är någon eller flera av förutsättningarna i första stycket uppfyllda kan ett förbud således undvikas endast om det av omständigheterna framgår att det finns en logisk förklaring till det inträffade och att detta utan tvekan framstår som en ren engångsföreteelse (se prop. 2001/02:93 s. 21). Lagrummet ger enligt min mening inte utrymme för länsstyrelsen att avstå från förbud eller att avvakta med ett sådant på den grunden, som utvecklats i remissvaret, att djurhållaren riskerar återkrav av EU-stöd som betalats ut för djurhållningen.

Länsstyrelsen har enligt 29 § fjärde stycket djurskyddslagen att avgöra om ett förbud skall avse viss angiven tid eller gälla tills vidare. Inte heller i detta

hänseende bör enligt min mening beaktas eventuellt återkrav av EU-stöd. Det ligger vidare i sakens natur att beslutet bör träda i kraft så snart som möjligt. Jag är därför tveksam till länsstyrelsens beslut den 2 september 2005 att djurförbudet skulle träda i kraft först den 15 januari 2006. Jag noterar att beslutet i denna del efter ett överklagande av nämnden hade kunnat prövas av högre instans (jfr bl.a. RÅ 1989 ref. 63).

Det finns naturligtvis inte något som hindrar att länsstyrelsen på egen hand kompletterar utredningen i ett ärende om djurförbud. I denna del samt beträffande länsstyrelsens anmärkningar på nämndens handläggning och kompetens kan här noteras att länsstyrelsens beslut huvudsakligen synes grunda sig på den utredning och de åtgärder som har vidtagits av nämnden. Länsstyrelsen har således funnit att de beslut och förelägganden som nämnden meddelat enligt 26 § djurskyddslagen, tillsammans med AA:s bristande efterlevnad av föreläggandena, i sig har utgjort tillräcklig grund för ett djurförbud. Detta sammanställt med att det redan vid länsstyrelsens första inspektion den 5 augusti 2004 uttalades att det sannolikt förelåg skäl att meddela djurförbud ger anledning ifrågasätta den långa tidsutdräkten, mer än ett år och tre månader.

Länsstyrelsen har angett att prövningen av ett annat, större, djurskyddsärende under våren och sommaren 2005 i stort sett tog länsstyrelsens samlade resurser för djurskyddsändamål i anspråk. Dessutom har länsstyrelsen hänvisat till sjukskrivning av berörd personal. Jag har förståelse för att hög arbetsbelastning och sjukskrivningar kan orsaka problem i verksamheten. Givetvis kan det också vara lämpligt att avvakta med handläggningen av ett ärende om förutsättningarna för en frivillig lösning inom överskådlig tid är goda. Så snart det står klart att sådana förutsättningar saknas bör dock handläggningen fortsätta och ärendet avgöras. Sammanfattningsvis kan jag inte finna annat än att länsstyrelsens handläggning inte har motsvarat kraven i 7 § förvaltningslagen.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd av mig.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.