

Kritik mot Länsstyrelsen i Jönköpings län med anledning av handläggningen av ett djurskyddsärende

AA begärde – i en anmälan som kom in till JO den 8 februari 2008 – att JO skulle granska om Länsstyrelsen i Jönköpings län och en tjänsteman där agerat rättsstridigt vid handläggningen av ett djurskyddsärende. Av anmälan framgick bl.a. följande.

Den 9 november 2007 omhändertogs tre husdjur som tillhörde honom. Det var hanhunden Dingo, fjorton år gammal, samt katterna Crisse och Soya. Samtidigt omhändertogs också en hund, tiken Lilo, som tillhörde hans far BB. Djuren omhändertogs utan att han eller hans far hade underrättats före länsstyrelsens beslut. Vid omhändertagande hade han samtliga djur i sin vård. Djuren vistades i ett rum som han hyr av sin mor CC. Han disponerar ensam rummet och betalar hyra för det. Rummet har separat ingång.

Kort tid efter omhändertagandet avlivades samtliga djur, även de kattungar som Soya nedkom med under omhändertagandet. Detta skedde trots att djuren var fullt friska; de hade undersökts av veterinär som inte hade kunnat se någon symptom på sjukdom eller vanvård. Varken han själv eller hans far har djurförbud. Trots det avlivades djuren i stället för att återlämnas till dem. Länsstyrelsen borde åtminstone ha väntat med att avliva djuren tills högre instans hade prövat om omhändertagande skulle bestå. Men de fick inte ens möjlighet att säga sin mening innan djuren avlivades.

Utredning

Handlingar i Länsstyrelsens i Jönköpings län ärenden dnr 282-12069-05, 282-16732-07 och 282-17400-07 samt Länsrättens i Jönköpings län domar i målen 2472-07 och 2695-07 E infordrades. Muntliga upplysningar hämtades in från Kammarrätten i Jönköping.

Länsstyrelsen i Jönköpings län har härefter anmodats att göra en utredning och yttra sig över vad som förts fram i AA:s anmälan till JO, särskilt vad som anförts om att han och hans far inte fick komma till tals innan länsstyrelsen den 13 november 2007 fattade beslut enligt 34 § djurskyddslagen (1988:534).

I sitt remissvar anförde länsstyrelsen bl.a. följande (bilagorna utelämnade här).

[.]

Bakgrund

Länsstyrelsen beslutade den 6 oktober 2005, dnr 282-12069-05, att CC skulle förbjudas att ha hand om djur och att de hundar och katter som hon höll på fastigheten B 1:2 i Tranås kommun skulle omhändertas. Länsstyrelsen ålade även CC att före den 20 oktober 2005 avyttra de övriga djur som hon hade hand om. Då så inte skedde beslutade Länsstyrelsen den 11 november 2005, dnr 282-12069-05, att även dessa djur skulle omhändertas.

I samband med omhändertagandet den 6 oktober 2005 undersöktes de omhändertagna hundarna och katterna av en smådjursveterinär. Härutöver bedömdes hundarnas mentala status av etolog med specialkompetens beträffande hundars mentala egenskaper. Vid dessa undersökningar framkom att en katt och två hundar borde avlivas av medicinska skäl och att elva hundar inte var lämpade för omplacering hos nya ägare på grund av mentala brister. Det var inte heller lämpligt att omplacera de två kullarna med nyfödda valpar eftersom de var fallna efter tikar som uppvisade aggressiva tendenser (bilagorna 1 och 2). De aktuella djuren avlivades i enlighet med expertutlåtandena.

Den 10 oktober 2005 kontaktade Länsstyrelsen BB för att kontrollera om han gjorde anspråk på några av djuren. BB meddelade att han inte var intresserad av att överta några djur. BB ändrade emellertid uppfattning och meddelade per telefax den 13 oktober 2005 att han önskade överta en av hundarna. Den 14 oktober 2005 beslutade Länsstyrelsen att BB skulle få överta ansvaret för blandrastiken Lilo. BB informerades vid flera tillfällen om att CC inte på något sätt fick befatta sig med hunden. Efter att det hade inkommit en anonym anmälan om att CC hade setts rasta två hundar i Tranås kontaktades BB den 28 oktober 2005. BB uppgav att CC hade rastat Lilo och en hund som tillhörde en granne. Vid detta telefonsamtal informerades han om att CC absolut inte fick rasta Lilo och att Länsstyrelsen skulle vidta åtgärder om detta upprepades.

Den 31 oktober 2007 inkom en anmälan till Länsstyrelsen om att CC höll djur i strid med djurförbudet. Anmälaren hade själv sett CC med två hundar. Enligt anmälaren hade även fastighetsskötaren i den fastighet där CC bor upptäckt att hon hade hand om hundar. Både fastighetsskötaren och fastighetsägaren bekräftade uppgifterna om att CC höll djur i sin bostad. Enligt fastighetsägaren fanns det också en katt i lägenheten. Fastighetsskötaren hade även sett CC rasta två hundar. Enligt 31 § punkt 3 djurskyddslagen (1988:534) ska länsstyrelsen besluta att ett djur ska tas om hand genom polismyndighetens försorg om ett beslut om djurförbud inte följs. Utifrån tidigare erfarenheter gjorde Länsstyrelsen bedömningen att det fanns en uppenbar risk för att djuren skulle flyttas om CC underrättades före omhändertagandet. Länsstyrelsen beslutade därför den 9 november 2007, dnr 282-16732-07, med stöd av 31 § punkt 3 djurskyddslagen (1988:534) och med hänvisning till 17 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) att ett omhändertagande av djuren skulle ske utan föregående kommunikering. Vid omhändertagandet, som genomfördes den 9 november 2007, kunde det konstateras att CC höll två hundar och två katter i sin bostad. Samtliga djur genomgick veterinärbesiktning samma dag. Den 13 november 2007 beslutade Länsstyrelsen, dnr 282-16732-07, att djuren skulle säljas eller överlåtas på annat sätt genom polismyndighetens försorg. Om detta inte var möjligt skulle djuren avlivas. Den 19 november 2007 födde den omhändertagna katthonan tre levande kattungar och en död kattunge. Eftersom det inte är lämpligt att skilja kattungar från modern innan dessa har uppnått 10 veckors ålder och med hänsyn till de förvaringskostnader som skulle uppstå om katthonan och kattungarna hölls omhändertagna i tio veckor beslutade Länsstyrelsen den 19 november 2007, dnr 282-17400-07, att kattungarna skulle avlivas omedelbart. Beslutet togs även utifrån bedömningen att det skulle bli svårt att hitta lämpliga hem åt samtliga katter.

AA:s frågeställningar

Beträffande AA:s frågeställningar anför Länsstyrelsen följande.

Vid omhändertagandet den 9 november 2007 kunde det konstateras att CC höll två hundar och två katter i sin lägenhet. Härutöver hade hon, enligt uppgifter som Länsstyrelsen bedömer vara tillförlitliga, setts rasta två hundar. Hon hade även setts åka runt med två hundar i sin bil. Länsstyrelsen har utifrån de här uppgifterna gjort bedömningen att det inte fanns några som helst tvivel om att det var CC som hade hand om dessa djur. Även om någon annan person skulle visa sig vara ägare till djuren fanns det enligt förarbetena till djurskyddslagen skäl för att omhänderta djuren. I förarbetena till djurskyddslagen anförde departementschefen följande. ”Enligt allmänna rättsgrundsatser skall inte mera ingripande tvångsåtgärder tillgripas än som är nödvändigt. I ett fall som det nämnda innebär det enligt min mening att ägaren, om han inte kände till förbudet, bör föreläggas att se till att djurens vård inte handhas av den mot vilken förbudet riktas. Kände ägaren till förbudet kan fallet enligt min mening jämföras med att ägaren själv har anskaffat djur i strid mot ett förbud och det därför kan finnas skäl att omhänderta djuren” (se prop. 1978/88:93 s. 47). Det fanns därmed enligt Länsstyrelsens bedömning inte skäl för någon ytterligare utredning i ärendet. Enligt 34 § djurskyddslagen ska Länsstyrelsen när den beslutar om omhändertagande av djur snarast fastställa om djuret ska säljas, överlåtas på annat sätt eller avlivas, vilket i detta fall skedde den 13 november 2007. Av Länsstyrelsens beslut den 13 november 2007, dnr 282-16732-07, framgår att det enligt Länsstyrelsens bedömning inte fanns något hinder mot en försäljning eller överlåtelse av samtliga djur. Länsstyrelsen beslutade därför att djuren skulle säljas eller överlåtas på annat sätt genom polismyndighetens försorg. Om detta inte var möjligt skulle djuren avlivas. Från det att djuren omhändertas tills dess att de avyttras eller avlivas är det polismyndigheten som är ansvarig för djuren och deras vård. Det är även polismyndighetens uppgift att se till att djuren får lämpliga hem. Polismyndigheten försöker i möjligaste mån att se till att de omhändertagna djuren får nya hem, men i vissa fall kan det vara mycket svårt att placera djuren och polismyndigheten får i sådant fall avliva djuren i enlighet med länsstyrelsens beslut. Av 74 § djurskyddsförordningen (1988:539) framgår att länsstyrelsens beslut om omhändertagande av djur och avyttring alternativt avlivning gäller omedelbart även om det överklagas, vilket innebär att djuren nästan alltid är avyttrade eller avlivade när ärendet avgörs i högre instans. Omhändertagande av djur och framförallt uppställningen av de omhändertagna djuren är förenade med stora kostnader för samhället. Det är av denna anledning angeläget att beslut om vad som ska hända med omhändertagna djur fastställs snarast enligt 34 § djurskyddslagen och att dessa beslut verkställs så snart som det är möjligt.

Länsstyrelsens agerande i det här fallet grundas på att CC hade hand om djur trots att hon har djurförbud. Det faktum att AA påstår sig vara ägare saknar betydelse eftersom det är uppenbart att han är medveten om moderns djurförbud. Samma förhållanden gäller beträffande hans far BB. Vad gäller själva omhändertagandet av djuren hade en kommunikation med CC uppenbart försvårat eller omöjliggjort ett omhändertagande. I de fall då djur omhändertas hos personer som har djurförbud sker normalt ingen kommunikation varken med den person som har hand om djuren eller den eller de personer som uppges äga dessa om det är uppenbart att djurägarna har kännedom om djurförbudet. Som djurägare får man anses ha en skyldighet att försäkra sig om att den man lämnar djuren till inte har djurförbud och därmed inte får ha hand om djur. I såväl detta fall som i andra fall där annan person har uppgetts vara djurägare kan det konstateras att överinstanserna inte har haft någon synpunkt i denna fråga.

[.]

AA kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering

Omhändertagande av djur och djurförbud

Enligt djurskyddslagen (1988:534) ansvarar länsstyrelserna för djurskyddskontrollen vad gäller bl.a. beslut om djurförbud och beslut om omhändertagande av djur.

Länsstyrelsen har ålagts att meddela förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur om något av de kriterier som anges i 29 § första stycket djurskyddslagen är för handen. Det kan t.ex. gälla en situation där någon inte följer ett föreläggande som en kontrollmyndighet meddelat och som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, eller där någon allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur. Ett djurförbud ska dock inte meddelas om det är uppenbart att ett uppreparande inte kommer att inträffa (29 § andra stycket). En tillämpning av undantagsbestämmelsen förutsätter att det helt klart har varit fråga om en engångsföreteelse (prop. 2001/02:93 s. 21).

Enligt 31 § första stycket djurskyddslagen ska länsstyrelsen besluta att ett djur ska tas om hand genom polismyndighetens försorg om bl.a. ett beslut som meddelats enligt 29 § inte följs. Genom bestämmelsen har länsstyrelsen ålagts en skyldighet att ingripa när någon av de omständigheter som anges i bestämmelsen är för handen. Ett beslut enligt 31 § djurskyddslagen omfattar också avkommor som det omhändertagna djuret föder under omhändertagandet (33 § första stycket).

Beslutsordningen vid omhändertagande av djur

I 34 § djurskyddslagen föreskrivs att länsstyrelsen, när ett beslut om omhändertagande av djur har meddelats, snarast ska fastställa om djuret skall 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. Länsstyrelsen beslut verkställs genom polismyndighetens försorg.

Enligt 34 § djurskyddslagen krävs inte att ett beslut om vad som ska hända med ett omhändertagna djuret fattas samtidigt som omhändertagandet utan enbart att länsstyrelsen snarast ska besluta om djuret ska säljas, överlåtas på annat sätt eller avlivas. I motiven till bestämmelsen anfördes att det bör lämnas öppet i vilken ordning beslut om försäljning eller avlivning ska fattas men att länsstyrelsen så snabbt som möjligt ska ta ställning i frågan. Ett beslut ska alltså fattas snarast men efter omständigheterna får länsstyrelsen välja om beslutet om vad som ska ske med djuret fattas samtidigt som omhändertagandet eller om det ställningstagandet får formen av ett särskilt efterföljande beslut. Bakgrunden till införandet av nu gällande beslutsordning var att det inte alltid finns tillräcklig utredning för att ta ställning till vad som bör ske med ett omhändertaget djur i de fall det saknas ett föregående beslut av en annan kontrollmyndighet eller polismyndighet. I motiven anfördes också 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. 21-22 och prop. 2007/08:63 s. 34).

Kommunikation

I 17 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) 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 själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett om det t.ex. kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet (17 § andra stycket).

Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt (17 § tredje stycket).

Bedömning

Den 9 november 2007 omhändertog polismyndigheten två hundar och två katter i CC:s bostad. Omhändertagandet skedde på grund av ett beslut om omhändertagande med stöd av 31 § punkt 3 djurskyddslagen (1998:534) som länsstyrelsen meddelat samma dag.

Den 13 november 2007 beslutade länsstyrelsen med stöd av 34 § djurskyddslagen att de djur som hade omhändertagits hos CC skulle säljas eller överlåtas på annat sätt, alternativt avlivas. Den 19 november 2007 beslutade länsstyrelsen med stöd av 74 § djurskyddsförordningen (1988:539) att avkommor efter den honkatt som omhändertagits skulle avlivas.

CC överklagade länsstyrelsens beslut den 9 och 19 november 2007 till Länsrätten i Jönköpings län som genom domar den 15 februari 2008 avslog överklagandet av beslutet om omhändertagande av djuren och avskrev målet i övriga delar (mål 2472-07 och 2695-07 E). Domarna överklagades till Kammarrätten i Jönköping som inte meddelade prövningstillstånd i frågan om omhändertagande och återförvisade målet till länsrätten för ny handläggning i den del som avsåg ett följdbeslut. Härefter har länsrätten genom dom den 12 juni 2008 avslagit överklagandet av följdbeslutet (mål 874-08).

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:s utredning har därför inte omfattat länsstyrelsens ställningstaganden i sak vad gäller beslutet om omhändertagande av djur och följdbesluten utan enbart avsett myndighetens formella handläggning av ärendena.

Handläggningen av ärendet inför beslutet om omhändertagande

Av utredningen framgår att de djur – två hundar och två katter – som med stöd av länsstyrelsens beslut den 9 november 2007 omhändertogs hos CC tillhörde andra än henne; hanhunden Dingo samt katterna Crisse och Soya ägdes av AA medan tiken Lilo ägdes av BB.

AA har invänt mot att varken han eller hans far underrättades om anmälningarna om djurhållning i strid med djurförbud eller länsstyrelsens avsikt att fatta ett beslut om omhändertagande.

Det kan inte krävas av en kontrollmyndighet som överväger ett beslut enligt 31 eller 32 §§ djurskyddslagen att den ska förvissa sig om att den mot vilken ingripandet aktualiseras verkligen är ägare till det eller de djur som omhändertas (jfr prop. 1987/88:93 s. 47). Det finns mot den bakgrunden inte grund för att uttala kritik mot länsstyrelsen för att någon underrättelse om det förestående omhändertagandet inte gick ut till AA eller BB.

Att AA och BB inte underrättades före beslutet är en följd av att länsstyrelsen underlät att kommunicera utredningen med CC med hänsyn till risken för att verkställigheten annars skulle försvåras. Det finns skäl att något uppehålla sig vid länsstyrelsens beslut att inte kommunicera utredningen.

Syftet med bestämmelsen i 17 § förvaltningslagen är att säkerställa en rättssäker handläggning hos förvaltningsmyndigheterna. Som anges under den rättsliga regleringen får dock myndigheten avgöra ett ärende utan att kommunikering skett om det t.ex. kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet. En bedömning av risken för att verkställigheten av ett kommande beslut kan komma att försvåras får göras efter en helhetsbedömning av samtliga omständigheter som kan ha betydelse för frågan. Även om omständigheter av mer allmän karaktär kan beaktas bör det finnas någon konkret omständighet i det enskilda fallet som ger anledning att befara en risk för att verkställigheten försvåras. Tillämpningen av undantagen i paragrafen får inte ske slentrianmässigt eller grundas på personliga värderingar.

I remissvaret hänvisas till att länsstyrelsen utifrån tidigare erfarenheter gjorde bedömningen att det var uppenbart att verkställigheten skulle kunna försvåras. I det aktmaterial som JO tagit del av finns inte något som tyder på att CC aktivt skulle ha motverkat verkställighet. Det saknas också dokumentation i ärendet som kan belysa länsstyrelsens bedömning.

Handläggning av ärendet inför följdbeslutet

I den utredning som behövs för att kunna avgöra om ett omhändertaget djur ska överlåtas eller avlivas ingår en veterinärmedicinsk undersökning och vanligtvis också en värdering av djuret. Som framgår av länsstyrelsens remissvar kan även andra undersökningar ingå i utredningen, t.ex. en etologs bedömning av djurets mentala status.

I lagmotiven till 34 § djurskyddslagen anges att djurhållaren i normalfallet bör få del av och tillfälle att yttra sig över utredningen innan myndigheten fattar beslut om överlåtelse eller avlivning. Att en skyldighet att kommunicera utredningen gäller även i förhållanden till djurets ägare framgår av 17 § förvaltningslagen.

Som påpekats ovan ligger det inte på en länsstyrelse att göra någon grundligare utredning om vem som verkligen är ägare till ett djur. I detta fall fick emellertid

myndigheten i samband med att beslutet om omhändertagande verkställdes kännedom om att djuren ägdes av AA respektive BB. Det kan också noteras att länsstyrelsen vid ett tidigare tillfälle omhändertagit djur hos CC och då medgett att en av hundarna, tiken Lilo, togs om hand av BB. Upplysningarna om ägarförhållandena har således varit så konkreta att länsstyrelsen inte har kunnat bortse från dem. Att en djurägare underrättas om den utredning som tillförts ärendet och ges tillfälle att yttra sig över den har stor betydelse för rättssäkerheten i djurskyddsärenden.

Avslutning

Av utredningen framgår att länsstyrelsen inför beslutet enligt 34 § djurskyddslagen underlåtit att fullgöra sin kommunikationsskyldighet mot AA och BB. Det finns också omständigheter som talar för att länsstyrelsen saknade stöd för bedömningen att verkställigheten av det kommande beslutet om omhändertagande skulle försvåras och därmed felaktigt underlät att kommunicera utredningsmaterialet med CC. Myndigheternas kommunikationsplikt är en av de viktigaste garantierna för materiellt riktiga avgöranden och för en myndighetsutövning som den enskilde kan känna förtroende för. Länsstyrelsen förtjänar kritik för den bristfälliga handläggningen.