

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

Beslutet i korthet: I ett ärende om omedelbart omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen har länsstyrelsen tillämpat en ordning med preliminärt beslut som inte har stöd i lagen. Länsstyrelsen får kritik för detta, för att inte genast ha underrättat djurägaren om själva beslutet och för att inte ha gett honom upplysningar om hur han kunde överklaga beslutet.

Anmälan

AA framförde i en anmälan klagomål mot Länsstyrelsen i Uppsala län med anledning av handläggningen av ett djurskyddsärende. Han uppgav bl.a. följande:

Länsstyrelsen inspekterade hans djurhållning den 4 juli 2012. I ett telefonsamtal dagen efter med en handläggare vid länsstyrelsen fick han veta att det var aktuellt att omhänderta hans djur. Han uppgav då att han överklagade beslutet om omhändertagande muntligt, vilket var rimligt eftersom han inte hade fått något skriftligt beslut från länsstyrelsen. Länsstyrelsen vidtog emellertid inte några åtgärder med anledning av hans överklagande. Den 6 juli 2012 omhändertog polisen djuren. Det beslut som låg till grund för omhändertagandet var inte adresserat till honom, utan till polisen. Beslutet, som var rubricerat ”delbeslut”, var dessutom bristfälligt utformat och saknade en överklagandehänvisning. Ytterligare ett beslut om att omhänderta djuren fattades den 19 juli 2012. I beslutet angav länsstyrelsen att det första beslutet skulle fortsätta att gälla. Länsstyrelsens handläggning saknade, enligt hans mening, lagstöd.

Utredning

JO begärde in och granskade kopior av handlingar i länsstyrelsens ärende. Därefter begärde JO att länsstyrelsen skulle lämna upplysningar om och yttra sig över vad AA hade framfört i sin anmälan om handläggningen av ärendet. Av yttrandet skulle det särskilt framgå när och hur AA underrättades om beslutet den 4 juli 2012 om omedelbart omhändertagande samt hur handläggningen i den delen förhåller sig till reglerna i 20, 21 och 7 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL. Länsstyrelsen uppmanades även att yttra sig om på vilken grund handlingar i ärendet om ett

omedelbart omhändertagande enligt 32 § djurskyddslagen (1988:534) kommunicerades med AA efter det att beslut i den frågan redan hade fattats.

Länsstyrelsen kom in med följande svar:

Normalt sker omhändertagande av djur enligt 31 § djurskyddslagen och då efter den vanliga gången när det gäller förvaltningsärenden. I akuta fall när djur är utsatta för lidande eller när det föreligger en överhängande risk att djur utsätts för lidande finns möjligheten att besluta om ett omedelbart omhändertagande enligt reglerna i 32 § djurskyddslagen. Detta senare förfarande tas alltså till när det av djurskyddsskäl inte går att avvakta ett ärendes normala gång inför ett slutligt beslut.

Det viktiga innan man fattar beslut om omedelbart omhändertagande är att noggrant kontrollera om djuret är utsatt för lidande. Om djuret inte är utsatt för lidande kan 32 § djurskyddslagen inte tillämpas. Ett djur som är övergivet eller i övrigt lämnats utan tillsyn anses vara utsatt för lidande även om det inte går att påvisa några synliga tecken på detta.

Länsstyrelsen i Uppsala län beslutar om ett omedelbart omhändertagande i två steg. Först fattas ett preliminärt (interimistiskt) delbeslut och sedan efter kommunikering ett slutligt beslut.

Det preliminära beslutet om omhändertagande tas för att komma till rätta med djurets akuta nödsituation. Detta preliminära beslut är omedelbart verkställbart och verkställigheten sker genom polismyndighetens försorg. Djurskyddshandläggaren får inte på egen hand ta med sig ett djur från en djurhållare. I detta skede är frågan om omhändertagande inte definitivt avgjord utan polismyndigheten tar endast hand om djuret och ser till att djuret får vederbörlig vård och omsorg. Grunden för att det preliminära beslutet tas utan föregående kommunikering är dels att ärendet inte avgörs slutligt genom beslutet, dels på grund av att situationen för det berörda djuret är sådan att avgörandet inte kan uppskjutas. Motiveringen till det preliminära beslutet blir oftast kortfattad eftersom detta beslut i de flesta fall fattas på plats, det vill säga där djuret påträffas. Detta torde dock sakna betydelse eftersom ärendet inte avgörs slutligt genom detta beslut utan endast interimistiskt.

Härefter sker en sedvanlig kommunikering (17 § förvaltningslagen) varvid djurägaren – om han eller hon är känd – får sig tillställt utredningens alla handlingar och uppgifter samt bereds möjlighet att yttra sig. Under kommunikeringstiden har polismyndigheten ansvaret för det omhändertagna djuret.

Först härefter sker det andra och slutliga steget i beslutsfattandet. Det preliminära beslutet kan beroende på omständigheterna fastställas eller upphävas. Om beslutet upphävs – till exempel när djurägaren kan visa att den akuta situationen beror på något han eller hon inte kunnat råda över, exempelvis akut inläggning på sjukhus – återlämnas djuret. Om det preliminära beslutet fastställs beslutar Länsstyrelsen samtidigt om vad som skall ske med det omhändertagna djuret; försäljning, överlåtelse på annat sätt eller avlivning (34 § djurskyddslagen). Detta slutliga beslut är utförligen motiverat (20 § förvaltningslagen). Om djurägaren är känd delges han eller hon beslutet inklusive upplysningar om hur beslutet kan överklagas och eventuella avvikande meningar (21 § förvaltningslagen).

Länsstyrelsen i Uppsala län tillämpar denna rutin för att säkerställa att reglerna i förvaltningslagen följs och detta tillvägagångssätt ger djurhållaren möjlighet att inkomma med synpunkter eller rättelser i ärendet innan slutligt beslut fattas. Rutinen har godtagits av berörda allmänna förvaltningsdomstolar i samband med prövning av överklaganden.

JO har begärt upplysningar om när AA underrättades om beslutet den 4 juli 2012 och hur handläggningen i den delen förhåller sig till reglerna i 20-21 och

7 §§ förvaltningslagen (1986:223). Länsstyrelsen har även uppmanats att yttra sig över hur handlingarna i ärendet kommunicerades med AA efter det att beslut i den frågan redan fattats. AA underrättades om det interimistiska beslutet daterat den 4 juli 2012 i och med att samtliga handlingar i ärendet skickades ut för kommunikering den 10 juli 2012. Det slutliga beslutet fattades den 20 juli 2012.

Länsstyrelsen i Uppsala läns bedömning är att ärendet har handlagts enligt den rutin gällande beslut om omedelbart omhändertagande av djur enligt 32 § djurskyddslagen som berörda förvaltningsdomstolar godtagit. Ärendet är även handlagt i enlighet med förvaltningslagen.

AA kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering m.m.

Beslutsordningen enligt djurskyddslagen

Länsstyrelsen ska besluta att ett djur som är utsatt för lidande omedelbart ska omhändertaras om det bedöms utsiktslöst att felet blir avhjälpt, ägaren till djuret är okänd eller inte kan anträffas eller det i övrigt bedöms absolut nödvändigt från djurskyddssynpunkt (32 § djurskyddslagen).

När länsstyrelsen beslutar om omhändertagande av ett djur ska länsstyrelsen snarast fastställa om djuret ska 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. Länsstyrelsens beslut verkställs genom Polismyndighetens försorg (34 § djurskyddslagen).

Beslut enligt 32 och 34 §§ djurskyddslagen gäller omedelbart om inte den beslutande myndigheten bestämmer något annat (74 § djurskyddsförordningen [1988:539]). Länsstyrelsens beslut enligt djurskyddslagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (38 § djurskyddslagen).

Enligt den upphävda 1944 års lag om djurskydd (1944:219) fick länsstyrelsen förordna att ett djur skulle omhändertaras i väntan på att länsstyrelsen skulle avgöra ärendet. Bestämmelsen om att djur på så sätt kunde omhändertaras tills vidare överfördes inte till den nuvarande djurskyddslagen (prop. 1987/88:93 s. 48 och 71).

Fram till 2009 var det vanligen kommunerna som beslutade om omedelbart omhändertagande av djur. Beslutet underställdes länsstyrelsen, som gjorde en utredning som kommunicerades med djurägaren. Om länsstyrelsen ansåg att beslutet skulle fortsätta att gälla fastställde länsstyrelsen omhändertagandet. Länsstyrelsen skulle, enligt djurskyddslagen i dess lydelse fram till den 1 januari 1993, i samma beslut även ta ställning till vad som skulle ske med det omhändertagna djuret. Efter en lagändring behövde länsstyrelsen inte längre förordna om den saken i omhändertagandebeslutet. Länsstyrelsen skulle i stället *snarast* fastställa vad som skulle ske med djuret. I förarbetena anfördes också att djurhållaren vanligen borde få del av samt tillfälle att yttra sig över utredningen innan beslut fattades om försäljning eller avlivning (prop. 1991/92:173 s. 22). När

den offentliga kontrollen av djurskydd flyttades över från kommunerna till länsstyrelserna den 1 januari 2009 ändrades inte denna ordning (prop. 2007/08:63 s. 34).

Underrättelse om beslut

En part ska underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild och det inte är uppenbart obehövt. Om beslutet går parten emot och kan överklagas ska han underrättas om hur han kan överklaga det (21 § FL).

Bestämmelsen i 21 § FL anger inte när underrättelseskyldigheten ska fullgöras. Det följer emellertid av 7 § samma lag att parten ska underrättas så snart som möjligt. Om beslutet är verkställbart från den dag det fattas bör parterna genast underrättas om beslutet (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3:e uppl., s. 260).

Bedömning

Länsstyrelsen beslutade den 4 juli 2012 att omedelbart omhänderta samtliga nötkreatur på AA:s fastighet. Beslutet ställdes till Polismyndigheten och skickades dit samma dag för verkställighet. Beslutet verkställdes den 6 juli 2012. Något skriftligt beslut skickades inte till AA vid denna tidpunkt. I stället skickade länsstyrelsen samtliga handlingar i ärendet till honom den 10 juli 2012 och gav honom möjlighet att yttra sig inför slutligt beslut i ärendet. Han kom in med ett yttrande den 18 juli 2012. Den 19 juli 2012 beslutade länsstyrelsen dels att beslutet den 4 juli 2012 skulle fortsätta att gälla, dels att de omhändertagna nötkreaturen skulle säljas genom Polismyndighetens försorg. Beslutet gällde omedelbart.

Länsstyrelsens beslutsordning

I sitt remissvar har länsstyrelsen förklarat att beslutet den 4 juli att omedelbart omhänderta AA:s djur endast var ett preliminärt beslut och att det slutliga beslutet om att fastställa omhändertagandet fattades den 20 juli 2012.

Handläggningen av ärenden om omedelbart omhändertagande av djur är brådskande till sin natur. Men enligt bestämmelsernas utformning är det inte fråga om ett preliminärt beslut, dvs. ett omhändertagande tills vidare. Beslutet om ett omedelbart omhändertagande är ett slutligt beslut som gäller omedelbart om inte länsstyrelsen beslutar något annat, och det kan överklagas av djurägaren (se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 18 februari 2014 i mål nr 830-13). Förvaltningslagens regler om kommunikation och beslutsmotivering gäller fullt ut.

När länsstyrelsen har fattat ett beslut om ett omedelbart omhändertagande är alltså den frågan avgjord. Den beslutsordning som länsstyrelsen har tillämpat genom att först fatta ett preliminärt beslut om ett omedelbart omhändertagande och sedan kommunicera utredningen inför ett fastställande av omhändertagandet stämmer alltså inte överens med den nuvarande utformningen av bestämmelserna i djurskyddslagen.

Av länsstyrelsens yttrande till JO framgår att ett skäl till att det första beslutet fattas utan föregående kommunikation med djurägaren är att ärendet, som länsstyrelsen uppfattat saken, inte avgörs slutligt genom detta beslut. Att en djurägare underrättas om den utredning som har tillförts ärendet och får tillfälle att yttra sig över den har stor betydelse för rättssäkerheten i djurskyddsärenden och följer också av huvudregeln om kommunikation i 17 § FL. Lagen ger dock utrymme för att i brådskande fall underlåta kommunikation inför ett beslut. Med hänsyn till bestämmelsernas utformning anser jag att det i detta fall hade legat närmare till hands att kommunicera med djurägaren inför beslutet om vad som skulle ske med de omhändertagna djuren.

Underrättelse om beslutet den 4 juli 2012

Beslutet den 4 juli 2012 var, som framgått, ett slutligt beslut som kunde överklagas. Det avsåg myndighetsutövning och var mycket ingripande för AA, inte minst med hänsyn till att det handlade om hans livsverk och försörjning. Beslutet gällde omedelbart och länsstyrelsen borde därför genast ha underrättat AA om det. Länsstyrelsen borde också ha underrättat honom om hur han skulle göra om han ville överklaga beslutet. Så gjordes emellertid inte.

Länsstyrelsens förfarande innebar att AA framtogs sin möjlighet att begära inhibition av verkställigheten, dvs. att få verkställigheten uppskjuten av högre instans. Jag anser att det är anmärkningsvärt att länsstyrelsen i sitt remissvar inte ens har berört skyldigheten att underrätta AA om beslutet så att han fick tid på sig att överklaga det innan det verkställdes.

Sammanfattning

Länsstyrelsen har alltså brustit i sin handläggning av ärendet. Den beslutsordning som länsstyrelsen har tillämpat saknar stöd i regelverket. Dröjsmålet med att underrätta AA om beslutet den 4 juli 2012 och hur han kunde överklaga det medförde att han framtogs sin möjlighet att överklaga beslutet och begära inhibition av verkställigheten. Länsstyrelsen förtjänar sammanfattningsvis kritik för sin handläggning.

Vad AA har anfört och vad som har framkommit i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.