



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Shalini Persson

Till djurens skydd
– aspekter av länsstyrelsens roll inom
djurskyddstillsynen

Examensarbete
20 poäng

Handledare
Bengt Lundell

Förvaltningsrätt

VT-05

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	4
FÖRKORTNINGAR	5
1 INLEDNING	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Motivering och syfte	7
1.3 Frågeställningar	8
1.4 Avgränsningar och kommentarer	9
1.5 Material och metod	10
1.6 Disposition	11
2 DJURSKYDDSLAGSTIFTNING	12
2.1 Allmänt om djurskyddslagen	12
2.1.1 Lagstiftningsteknik	12
2.2 Historisk tillbakablick	13
2.2.1 1944 års djurskyddslag	13
2.2.2 1988 års djurskyddslag	14
2.3 Förbud att ha hand om djur – historisk resumé med motivuttalanden	16
2.4 Omhändertagande av djur - historisk resumé med motivuttalanden	19
2.5 Reflektioner kring djurskyddslagstiftningens utveckling	20
3 TILLSYN ÖVER EFTERLEVAD AV DJURSKYDDSLAGEN	22
3.1 Tillsynsorganisationen	22
3.1.1 Historik	22
3.1.2 Reglering av tillsynsansvaret	22
3.1.3 Europeisk kritik av den svenska tillsynsorganisationen	26
3.2 Tillsyn och tillsynsvägledning	27
3.2.1 Begreppsdefinitioner	27
3.2.2 Tillsynsbegrepp inom djurskyddstillsynen	29
3.2.3 Aktuella rapporter om tillsyn	30
3.2.4 Slutsats	34

4	LÄNSSTYRELSENS ROLL I DJURSKYDDSÄRENDEN	35
4.1	Allmänt om länsstyrelsen som myndighet	35
4.2	Normer	35
4.3	Uppgifter	36
4.4	Organisation	36
4.5	Rättslig reglering av länsstyrelsens roll inom djurskyddet	37
4.5.1	Länsstyrelsens tillsynsrelaterade uppgifter:	38
4.6	Reflektioner	39
4.6.1	Varför brister det i den kommunala djurskyddstillsynen	39
4.7	Vägledning och jävsinvändningar	44
4.7.1	Bakgrund	44
4.7.2	Förhållandet kommun - länsstyrelse	46
4.7.3	Jäv	47
4.7.4	Tvåinstansjäv	48
4.7.5	Summering	53
4.7.6	Slutsats och förslag	57
4.8	Kan länsstyrelsen utföra operativ tillsyn?	58
4.8.1	Proposition om förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn	59
4.8.2	Problem	60
4.8.3	Rättsutredning	62
4.9	Vem har utredningsskyldighet i förbuds-/omhändertagandeärenden?	65
4.9.1	Bakgrund	65
4.9.2	Gällande rätt - Förbud att ha hand om djur	67
4.9.3	Gällande rätt - Omhändertagande av djur	69
4.9.4	Gällande rätt – förvaltningslagstiftning	71
4.9.5	Om utredningsskyldighet	74
4.9.6	Övergivna katter – ett rättsfall	77
4.9.7	Analys av ”kattfallet”	79
4.9.8	Fördelning av utredningsansvaret	81
4.10	Generella/specifika djurförbud	90
5	SAMMANFATTNING AV SLUTSATSER OCH AVSLUTANDE KOMMENTARER	94
5.1	Uppsatsens utgångspunkt	94
5.2	Vägledning och jävsinvändningar	94
5.3	Kan länsstyrelsen utföra nödvändig operativ djurskyddstillsyn?	95
5.4	Länsstyrelsens utredningsskyldighet	96
5.5	När myndigheter inte tillämpar lagen	98
5.6	Slutord	100

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	101
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	102
BILAGA	103

Sammanfattning

Svensk djurskyddstillsyn utövas av kommunala nämnder, länsstyrelser samt djurskyddsmyndigheten. Den direkta tillsynen utövas huvudsakligen av de kommunala nämnderna. Utredningar och rapporter om djurskyddstillsynen visar att den kommunala tillsynen håller varierande kvalitet, samt att det finns allvarliga brister inom den kommunala djurskyddstillsynen. Brister inom tillsynen medför att djur blir lidande. I uppsatsen undersöks hur länsstyrelsen kan kompensera för bristfällig kommunal tillsyn. Hinder för att länsstyrelsen ska kunna agera i detta syfte, identifieras och analyseras. Undersökningar och analys sker utifrån tillämpningen av främst 29 § djurskyddslagen, som ger möjlighet att meddela förbud att ha hand om djur, för den som på olika sätt förbrutit sig mot djur. Denna bestämmelse används som utgångspunkt eftersom den utgör djurskyddets yttersta befästning. För att skydda djur mot vanvård och missförhållanden **måste** förbud att ha hand om djur meddelas när det är befogat. Länsstyrelsen beslutar om förbud att ha hand om djur, 29 § djurskyddslagen.

Tre huvudfrågor för länsstyrelsens möjlighet att kompensera för brister i den kommunala tillsynen identifieras. Dessa är:

- Länsstyrelsens vägledning, i form av konkreta råd och synpunkter, till de kommunala tillsynsmyndigheterna.
- Länsstyrelsens möjlighet att utöva den tillsyn som är nödvändig för att upprätthålla djurskyddet, när kommunen inte gör detta.
- Länsstyrelsens utredningsansvar i djurskyddsärenden.

Många länsstyrelser menar att risken för en jävssituation är ett hinder för dem att mer aktivt ge råd och vägledning till kommunerna. Uppsatsens slutsats angående detta är att jävsreglerna i stor utsträckning utformats med förhållandet kommun-länsstyrelse i åtanke. Länsstyrelserna bör därför inte ge jävsreglerna en extensiv tolkning. Jävsreglerna är inte tänkta att tillämpas så att de hindrar länsveterinärernas rådgivning till kommunerna. En länsveterinär kan både delta i inspektioner tillsammans med djurskyddsinspektören, medan ärendet fortfarande behandlas kommunalt, och ge råd i konkreta situationer, utan att hamna i en jävssituation. För att undvika jäv är det för länsstyrelsens del tillräckligt att man håller sig till den direkta lydelsen av jävsreglerna. En aktiv vägledande länsstyrelse bidrar till att kommunala beslut håller högre kvalitet. Det tjänar både djurskyddet och den enskildes rättssäkerhet på

Många länsstyrelser anser att de varken kan eller ska *ta någon del i operativ tillsyn*. Vissa länsstyrelser menar att detta gäller även om det ur djurskyddssynpunkt är nödvändigt med "akut" tillsyn, och kommunen inte utför denna tillsyn. Klart är att huvudansvaret för den operativa tillsynen ligger på de kommunala nämnderna. Länsstyrelsen har sedan djurskyddslagens tillkomst haft samma befogenheter som kommunerna att meddela de beslut som behövs för att avhjälpa

missförhållanden/upprätthålla efterlevnaden av djurskyddslagen. Enligt djurskyddslagen samt länsstyrelsens instruktion och regleringsbrev innebär länsstyrelsen roll inom djurskyddstillsyn ett yttersta ansvar för tillsynen i länet. Som ansvarig för tillsynen inom länet är det en skyldighet för länsstyrelsen att använda sin befogenhet att ingripa när det är nödvändigt för att upprätthålla det intresse, djurens skydd, man som tillsynsmyndighet är satt att övervaka. Även i fall då länsstyrelsen inte har befogenhet att på något sätt ingripa mot en försumlig kommun har länsstyrelsen både möjlighet och skyldighet att utöva operativ tillsyn som är nödvändig för att skydda djur mot lidande eller sjukdom.

Frågan om länsstyrelsens *utredningsansvar* är aktuell eftersom det blivit vanligt att länsstyrelser anser att dels att man främst har en domstolsliknande roll och dels att detta medför att det inte är länsstyrelsen som har utredningsansvaret. Förvaltningsmyndighet har enligt officialprincipen ett ansvar för att utredningen är tillräcklig i de ärenden myndigheten fattar beslut. Vid betungande beslut som ifråga om förbud enligt 29 § har myndigheten utredningsskyldigheten. Det är länsstyrelsen som beslutar om förbud, och inte kommunen, som ansvarar för att utredningen är tillräckligt omfattande. Länsstyrelsen kan inte avböra sin utredningsskyldighet annat än genom att vägleda eller upplysa part eller anmälare om att dessa förväntas inkomma med uppgifter eller dylikt. Det är inte godtagbart att beslut som är nödvändiga ur djurskyddssynpunkt inte fattas av formella skäl - på grund av en bristfällig utredning - när vidare utredning är möjlig. Om det allmänna har bevisbördan som angående förutsättningarna att meddela förbud kräver såväl rättssäkerhetsaspekter, som det allmänna intresse som länsstyrelsen representerar, att utredning görs av den omfattning att ett materiellt riktigt beslut kan fattas. Det finns inte hinder mot att länsstyrelsen själv vidtar de åtgärder/gör de undersökningar som krävs för att komplettera utredningen.

Bestämmelserna om djurförbud och omhändertaganden har skärpts de senaste åren, detta har skett utifrån en önskan att djurskyddsintresset ska beaktas i högre grad än tidigare. Trots detta finns det en tendens hos en del länsstyrelser att tillämpa djurskyddsbestämmelserna enligt en tidigare, mer tillåtande lydelse. Detta sätter djurskyddet ur spel. Det är inte upp till enskilda länsstyrelser att åsidosätta vad regering och riksdag bestämt. För att säkerställa att skärpningar av lagstiftningen får avsedd effekt har i första hand djurskyddsmyndigheten ett stort ansvar att nå ut till samtliga aktörer inom djurskyddet på sätt så att en samsyn uppnås. I andra hand ger skärpningen av bestämmelserna i sig en möjlighet att ingripa mot myndighetsutövare som fattar beslut som står i motsatsförhållande till såväl lagens lydelse som dess anda. Genom att det numera är obligatoriskt för myndigheter att ingripa till djurens skydd genom omhändertagande och förbud har möjligheterna att utkräva ansvar för tjänstefel blivit större.

En fråga som har samband med den effekt som förbudsbestämmelsen har, och skärpningens genomslag, är i vilken mån länsstyrelserna strävar efter att begränsa förbuden till visst slag av djur eller viss tid, och i vilken mån dessa

begränsningar är befogade och i enlighet med lagstiftningens syfte. Skärpningen av förbudsbestämmelsen understryker att djurskyddsintresset ska väga tungt. Det är inte meningen att detta intresse ska få vika för spekulationer och förhoppningar om bättring. Länsstyrelser som rutinmässigt begränsar förbud, utan konkret stöd i det aktuella fallet för att detta är en tillräcklig åtgärd, säkerställer inte i nödvändig grad att djur skyddas från lidande. Ett generellt djurförbud bör vara presumptionen, som kan brytas om det finns påtagliga, och entydiga belägg för att detta är lämpligt.

Slutsatsen av detta arbete är att länsstyrelsen har en mycket viktig roll inom djurskyddstillsynen, dels genom att vägleda och stödja det kommunala djurskyddsarbetet och dels genom att fungera som skyddsnät vid bristfällig kommunal tillsyn – och med egna tillsynsinsatser förhindra att bristerna medför att djur blir lidande. Om det är så att länsstyrelsens uppgift som överprövningsmyndighet begränsar länsstyrelsens aktiva djurskyddsarbete bör överprövningen av kommunala beslut flyttas över till länsrätten. Länsstyrelsen kan inte ersättas inom djurskyddstillsynen men väl inom rättsväsendet.

Förord

Min uppsats tillägnas de fem individer som framförallt medverkat till dess tillblivelse. Först och främst Mimmi, Maja, Nelly och Tjorven, familjemedlemmar och livskamrater sedan 12 år. Under den tid jag arbetat med uppsatsen har de inte vikit från min sida, utan troget suttit runt mig varje kväll, till långt fram på morgonen. Förutom att med sin närvaro varit ett stort stöd under arbetet, har mina fyra underbara kattflickor inspirerat mig till att välja att skriva min examensuppsats om just djurskydd. Alla djur är inte lika lyckligt lottade som de är - som betyder *allt* - och just därför är en fungerande djurskyddstillsyn så otroligt viktig! Min vän Manuel är den person som på alla sätt hjälpt mig, så att jag helhjärtat kunnat ägna mig åt uppsatsen. För detta är jag honom evigt tacksam, och uppsatsen tillägnas därför även honom!

Eftersom jag blivit mycket engagerad och intresserad av mitt uppsatsämne har det varit väldigt svårt att begränsa omfattningen av arbetet. Jag vill särskilt tacka min handledare Bengt Lundell, vars förtjänst det är att jag förmått mig att avsluta arbetet utan att uppsatsen omfattar ett par hundra sidor. Min handledare har kommit med värdefulla synpunkter och råd som gång efter annan fått mig att återfinna den röda tråden.

Sist men inte minst är jag tacksam mot alla dem, djurskyddsinspektörer, jurister och länsveterinärer som avsatt tid till att diskutera med mig och besvara otaliga frågor. Bland annat har jag fått vänligt bemötande och hjälp från djurskyddsinspektörernas riksförbud, DIRF, samt tjänstemän på Djurskyddsmyndigheten och Jordbruksverket. Ett särskilt tack till djurskyddsinspektör Göran Gustavsson, samt juristerna Helena Striwing och Håkan Bredin - samtliga är förebilder - kunniga personer med ett outröttligt engagemang för djuren.

Förkortningar

DF	djurskyddsförordningen
DL	djurskyddslagen
DS	departementsserien
FL	förvaltningslagen
FPL	förvaltningsprocesslagen
JO	justitieombudsmannen
RF	regeringsformen
SOU	statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I takt med att vi får större kunskap om djur och i takt med att allt fler människor får en relation till djur som inte grundas på en syn på djuren som ett medel utan som individer med ett egenvärde, förändras den allmänna uppfattningen om olika former av utnyttjande av djur. Detta i sin tur leder till opinion och lagändringar ifråga om djurskyddslagstiftningen. Vid samtliga tillfällen när djurskyddslagen skärpts har det stått varit tydligt att den allmänna opinionen varit en viktig drivkraft bakom förändringen. Hänvisningar till allmänhetens åsikt och rättsuppfattning ifråga om djurskydd, återfinns i alla förarbeten som föregått sådana förändringar.¹

Enligt djurskyddslagen ska djur behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. De ska ges tillräckligt med foder, vatten och tillsyn. Stall eller andra förvaringsutrymmen ska de tillräckligt utrymme och hållas rena. Djur som är sjuka eller skadade ska snarast ges nödvändig vård.

Tillsyn över efterlevnad av djurskyddslagen utövas av kommunala nämnder, länsstyrelser samt djurskyddsmyndigheten. Den direkta tillsynen utövas huvudsakligen av de kommunala nämnderna. Länsstyrelserna har dock uppgifter som har nära samband med den direkta tillsynen, bl.a. beslutar länsstyrelsen i ärenden som rör omhändertaganden av djur samt förbud att ha hand om djur.

Utredningar och rapporter om djurskyddstillsynen visar att främst den kommunala tillsynen håller varierande kvalitet. Detta gäller nämndernas (djurskyddsinspektörernas) kompetens, antal inspektioner, och resurser som läggs på djurskyddstillsyn. I flera rapporter konstateras att det finns allvarliga brister inom den kommunala djurskyddstillsynen.

Mycket görs för att komma tillrätta med problemen. Sverige har dock 291 kommuner och visionen om en väl fungerande djurskyddstillsyn, på kommunal nivå, är inte verklighet ännu. Under tiden medför den bristfälliga tillsynen att djur blir lidande.

Jag har de senaste åren följt ett djurskyddsärende, ett vanvårdsfall, där ett mycket stort antal djur, under lång tid varit utsatta för ett omfattande lidande. Jag har förvånats över att djurens skydd många gånger förefaller vara så svagt när det kommer till tillämpningen av ”en av världens främsta djurskyddslagar” vilket Sveriges djurskyddslag ofta omnämns som i media.

¹ Se bl.a. Kungl. Maj:ts proposition år 1944 nr 43, s. 13, Kungl. Maj:ts prop. Nr 170 s. 5-6, Prop. 1978/79:13, s. 15, 18, 19; Prop. 1987/88:99, s. 14, 18, 19, 29, Prop. 1991/92:173, s.19; Prop. 2001/2002:93, s. 17.

Detta motiverade mig att ägna mitt examensarbete åt en närmare studie av djurskyddstillsynen och de problem som finns inom detta område.

1.2 Motivering och syfte

Den svagaste, och den avgörande, länken i den kedja som utgör djurskyddstillsynen är den operativa tillsynen som utövas av djurskyddsinspektörer på uppdrag av kommunala nämnder.²

När jag inledde mitt arbete med uppsatsen, var min tanke att skriva om skillnaderna inom den kommunala djurskyddstillsynen. Efter att jag läst utredningar och rapporter som skrivits de senaste åren konstaterade jag att den kommunala tillsynen grundligt studerats. Det stod klart att mitt utgångsläge, att det fanns stora variationer och även brister inom den kommunala tillsynsorganisationen, var ett allmänt känt faktum.

Istället för att uppfinna hjulet på nytt, och konstatera det redan uppenbara, har jag beslutat mig för att studera problemet ur en annan synvinkel. Min utgångspunkt är att det inte är godtagbart att djur får lida av formella skäl, på grund av att den svagaste länken i djurskyddstillsynens kedja brister. Detta har lett mig att inrikta mitt arbete på att granska hur djurskyddet kan upprätthållas även när den kommunala tillsynen är bristfällig. Jag avser därför att i uppsatsen belysa länsstyrelsens roll inom djurskyddstillsynen.

Efter att i det första skedet av mitt arbete, ha talat med ett stort antal djurskyddsinspektörer och även med läsveterinärer, har jag funnit tre huvudområden där länsstyrelsen kan kompensera för brister inom den kommunala djurskyddstillsynen:

- Länsstyrelsens vägledning, i form av konkreta råd och synpunkter, till de kommunala tillsynsmyndigheterna.
- Länsstyrelsens möjlighet att utöva den tillsyn som är nödvändig för att upprätthålla djurskyddet, när kommunen inte gör detta.
- Länsstyrelsens utredningsansvar i djurskyddsärenden.

Jag har dock även konstaterat att det ofta inte upplevs som självklart att länsstyrelsen kan, eller ska, stödja och hjälpa kommunerna eller på andra sätt kompensera för otillräcklig tillsyn på den kommunala sidan. Samtidigt är länsstyrelsen många gånger den instans som det ligger närmast till hands för djurskyddsinspektörerna att vända sig till när de har problem eller frågor. Genom mina intervjuer har jag fått intrycket att många av de som arbetar med djurskyddstillsyn skulle välkomna ett förtydligande av länsstyrelsens roll och möjligheter ur detta perspektiv.

² Nämnderna har i sin tur tillsynsuppdraget från staten.

Därför är mitt syfte med uppsatsen att, utifrån min hypotes om var det finns behov av mer aktivitet av länsstyrelserna, identifiera de hinder som kan finnas från länsstyrelsernas sida mot att ta en mer aktiv roll gentemot kommunerna. Jag ska göra en analys av dessa hinder. Jag kommer också att utifrån de senaste årens skärpningar av djurskyddslagstiftningen undersöka om lagstiftarens intentioner förverkligas genom länsstyrelsens rättstillämpning. I detta avseende kommer jag att inrikta mig på att undersöka tillämpningen av främst en bestämmelse om ingripande till skydd för djuren. Min förhoppning är att med min utredning i någon mån bidra till bättre förutsättningar för djurskyddet, genom att visa på möjliga vägar till ett större samarbete mellan kommunala tillsynsmyndigheter och länsstyrelserna.

Det perspektiv jag valt för mitt arbete är att granska hur tillämpningen av ett enskilt rättsligt verktyg - som har till syfte att skydda djur från att utsättas för lidande - påverkas av hur länsstyrelsen uppfattar sin roll. Undersökningar och analys sker främst utifrån tillämpningen av 29 § djurskyddslagen, som ger möjlighet att meddela förbud att ha hand om djur, för den som på olika sätt förbrutit sig mot djur. Anledningen till att just denna regel används som utgångspunkt är att tillämpningen av djurförbudsbestämmelsen i hög grad utgör djurskyddets yttersta befästning. Ett förbud aktualiseras först vid allvarliga missförhållanden eller en hög grad av sannolikhet för att sådana missförhållanden kommer att uppstå. För att skydda djur mot vanvård och missförhållanden **måste** förbud att ha hand om djur meddelas när det är befogat. De senaste åren har bestämmelsen skärpts väsentligt och en studie av hur denna bestämmelse tillämpas är därför enligt min uppfattning en god vägledning för att avgöra hur tillsynen av efterlevnaden av djurskyddslagen fungerar.

1.3 Frågeställningar

De frågeställningar jag utgår från är följande:

Vilka hinder finns det från länsstyrelsens sida att ta en aktiv roll för att i dessa avseenden stödja kommunala tillsynsorgan samt djurskyddet? Är dessa hinder juridiskt hållbara, och finns det möjligheter att gå runt dem?

Vad är syftet med bestämmelsen om djurförbud och hur har lagstiftaren avsett att bestämmelsen ska tillämpas? De senaste dryga tio åren har möjligheterna att meddela förbud utökats och lagrummet har skärpts kraftigt. Avspeglas denna skärpning i tillämpningen? Om inte, varför? Hur påverkar länsstyrelsens aktivitet gentemot kommunerna förbudsbestämmelsens genomslagskraft?

För att behandla dessa huvudsakliga frågeställningar kommer jag även att översiktligt behandla djurskyddslagstiftningen och tillsynsorganisationens uppbyggnad.

1.4 Avgränsningar och kommentarer

När jag väljer att undersöka hur det är möjligt att kompensera djurskyddet för bristfälligt kommunalt tillsynsarbete har två alternativ varit tänkbara. Det ena alternativet är att redogöra för både djurskyddsmyndighetens och länsstyrelsens möjligheter, det andra är att välja att belysa en av aktörerna. Anledningen till att jag valt att fokusera på länsstyrelsens roll i förhållande till kommunerna är att länsstyrelsen av naturliga skäl har den mest omedelbara möjligheten att påverka den kommunala tillsynen. Länsstyrelserna i landet har den geografiska närheten, och ett etablerat kontaktnät, till kommunerna i länet. Det är till länsstyrelsen som kommunala beslut som rör djurskyddstillsynen överklagas. Den feedback jag fått när jag intervjuat djurskyddsinspektörer har också till stor del handlat om länsstyrelsens betydelse för det kommunala arbetet. Djurskyddsmyndighetens roll inom djurskyddstillsynen är dock oerhört viktig, och på sikt måste myndigheten finna arbetsätt som möjliggör en nära samordning med kommunerna. Detta förtjänar en egen uppsats och kommer av utrymmes- och tidsskäl, inte att behandlas här.

Min analys av länsstyrelsens roll sker, som nämnts, främst med utgångspunkt från tillämpningen av djurskyddslagens bestämmelse om möjlighet att meddela förbud att ha hand om djur. Ett ärende om djurförbud aktualiseras oftast i samband med omhändertagande av djur. Av den anledningen kommer även bestämmelser om omhändertaganden att behandlas i uppsatsen. Djurförbud kan dels aktualiseras i ett förvaltningsrättsligt förfarande, dels följa efter en straffrättslig process. Jag kommer endast att behandla frågan om djurförbud ur förvaltningsrättslig synvinkel.

Även om den korrekta benämningen är *förbud att ha hand om djur eller visst slag av djur*, kommer jag för enkelhetens skull att i den fortsatta framställningen använda mig av beteckningen djurförbud eller i vissa fall endast förbud. Om det som avses är förbud enligt någon annan bestämmelse, t.ex. 26 § djurskyddslagen, anges detta uttryckligen.

Jag har blivit mycket intresserad av mitt ämne medan jag skrivit. Det har av utrymmesskäl varit nödvändigt att sovra kraftigt i mitt material, och jag hade gärna velat belysa fler frågeställningar än de jag valt att fokusera på. Särskilt skulle jag vilja studera tillämpningen av djurförbudsbestämmelsen och göra en jämförelse över tid, mellan olika län. Det får dock bli en senare fråga som jag hoppas få möjlighet att återkomma till. Jag har valt att istället ägna huvuddelen av min uppsats åt att utreda allmänna frågeställningar som, även om de studerats med förbudsbestämmelsen som utgångspunkt, har mer generell betydelse för tillsynsarbetet

1.5 Material och metod

Som ovan nämnts har arbetets inriktning förändrats under resans gång. Från en inriktning mot den kommunala tillsynen i syfte att finna orsaker till bristerna som finns där, till en inriktning mot länsstyrelserna och deras möjligheter att kompensera för bristfällig kommunal tillsyn. Detta har medfört att arbetet med uppsatsen skett i två etapper där den första etappen bildat grunden för det fortsatta arbetet.

I första fasen av mitt arbete har jag studerat propositioner, utredningar och rapporter för att få en grundlig kunskap om djurskyddslagen och tillsynsorganisationen. Jag har även läst juristen Helena Striwings böcker om brott mot djurskyddslagen, djurplågeri och utredning av vanvård. Dessa böcker har varit mycket värdefulla då de såvitt jag vet är de enda i sitt slag i det avseendet att de behandlar tillsynsrelaterade frågor ur ett djurskyddsperspektiv.

Genom förberedande undersökningar har jag sökt finna en utgångspunkt för min uppsats och en grund för mitt resonemang. Med utgångspunkt från länsstyrelsebeslut i djurskyddsärenden har jag fått en uppfattning om hur förbudsbestämmelsen tillämpas. Denna uppfattning har bekräftats och modifierats med intervjuer med länsveterinärer och jurister som är verksamma inom området. Jag har genomfört ett stort antal intervjuer med djurskyddsinspektörer från olika delar av landet, detta har gett en viktig inblick i de problem som djurskyddsinspektörerna konfronteras med i sin arbetsroll. Intervjuer har gjorts per telefon, via e-post och vid personliga besök på miljöförvaltningar. Den slutsats jag utgår från vad gäller länsstyrelsens tre vägar att kompensera för brister inom den kommunala tillsynen, är resultatet av mina förberedande undersökningar.

I detta skede har mitt arbete gått in i en andra fas. När jag fattat beslutet att fokusera på länsstyrelsens roll har jag fått behov av att läsa in mig mer på det området. Utredningar om länsstyrelsens tillsynsvägläggande roll inom miljötillsynen har gett anledning till intressanta jämförelser. Jag har på detta sätt fått värdefulla uppslag som medfört att jag börjat granska länsstyrelsernas och kommunernas gemensamma historia. På det sättet har material och funderingar som använts som utgångspunkt för avsnittet om länsstyrelsens vägledande roll/risk för jäv, kommit till.

I etapp två har det även funnits anledning att ta förnyad kontakt med länsstyrelserna för att ställa uppföljande frågor.

En helt ovärderlig källa till information har varit de återkommande samtal jag haft med aktörer på olika positioner inom tillsynsorganisationen, djurskyddsinspektörer, jurister och länsveterinärer.

I möjligaste mån har jag för arbetet använt mig av ursprungskällor vilket innebär att de utredningar och propositioner jag hänvisar till ibland har skrivits för åtskilliga decennier sedan. Som en parentes kan jag med

anledning av detta, konstatera att äldre propositioner generellt håller en högre kvalitet vad gäller att ge en rättsteoretisk/värdemässig grund till de lagändringar som genomförs. Detta är något som jag anser är mycket viktigt. Bristande motivering av bestämmelser som införs bidrar till att de som arbetar med bestämmelserna får svårare att förstå bestämmelsernas orsak och syfte, vilket självklart påverkar tillämpningen.

Genom att jämföra myndighetspraxis och information från intervjuer jag gjort - med lagtext, förarbeten och doktrin - har jag kommit till mina slutsatser ifråga om länsstyrelsens roll och förbudsbestämmelsens tillämpning.

1.6 Disposition

För att förstå länsstyrelsens roll inom djurskyddstillsynen är det nödvändigt med grundläggande kunskaper om djurskyddslagstiftning, djurskyddstillsyn, och länsstyrelsen som myndighet. Uppsatsens första del, som består av kapitel 2-3, behandlar därför dessa områden. Djurskyddslagens syfte och historiska sammanhang lyfts fram. I fråga om djurskyddstillsynen är aktörerna inom tillsynsorganisationen i fokus. Här redogör jag också för aktuella utredningar om tillsyn.

Efter den allmänna översikten följer uppsatsen huvuddel, kapitel 4, där länsstyrelsens roll i djurskyddsärenden behandlas och analyseras utifrån tre teman: länsstyrelsens vägledning/rådgivning till kommunerna, vilka möjligheter länsstyrelsen har att utöva nödvändig operativ tillsyn samt länsstyrelsens utredningsskyldighet. Kapitel 4 avslutas med ett avsnitt som behandlar frågan om hur länsstyrelsen tillämpning av förbudsbestämmelsen förhåller sig till lagstiftarens intentioner med att skärpa lagstiftningen.

I ett avslutande femte kapitel summeras uppsatsens slutsatser. I denna del samlas också allmänna reflektioner kring länsstyrelsens roll inom djurskyddstillsynen.

2 Djurskyddslagstiftning

2.1 Allmänt om djurskyddslagen

I lag regleras vilken miniminivå djurskyddet i Sverige ska ha. Den grundläggande regleringen finns i djurskyddslagen (1988:534). Djurskyddslagen är en ramlag och fylls ut med mer detaljerade bestämmelser genom djurskyddsförordningen (1988:539). Den centrala tillsynsmyndigheten inom området, djurskyddsmyndigheten, har befogenhet att meddela föreskrifter som ytterligare reglerar kraven på djurskydd. Även om djurskyddslagen inte är särskilt utförlig, är den totala djurskyddslagstiftningen, inklusive föreskrifter, omfattande och detaljerad.³

Djurskyddslagen reglerar behandlingen av husdjur och djur i fångenskap. I djurskyddslagen finns såväl allmänna regler om djurhållning, som regler om specifika situationer som slakt, veterinärvård och djurförsök. Reglerna är dels av målsättningskaraktär, dels av gränsdragningskaraktär. Överträdelse av regler om djurens skötsel eller vård straffas med böter eller fängelse i upp till två år.

Medan djurplågeri är ett brottbalksbrott som för en fällande dom förutsätter uppsåt eller grov oaktsamhet, krävs endast oaktsamhet av normalgraden för ansvar för brott mot djurskyddslagen. Djurplågeribestämmelsen aktualiseras först när en skada, djurets lidande, redan inträffat. Djurskyddslagens syfte är däremot främst preventivt, lagens bestämmelser syftar att förhindra situationer där djur utsätts för lidande. Vidare är det ifråga om djurskyddslagen den faktiska överträdelsen av lagens bestämmelser, som är relevant, det krävs inte att den resulterat i ett lidande.

2.1.1 Lagstiftningsteknik

I 2 och 4 §§ framgår lagens grundtanke: att djur ska behandlas väl, skyddas mot lidande/sjukdom och hållas i en god djurmiljö, på ett sätt som ger dem utlopp för sitt naturliga beteende. Som synes är detta inga entydiga begrepp utan vad som läggs in i uttrycken ”behandlas väl”, ”god djurmiljö”, ”naturligt beteende”, ja t.o.m. ”lidande” förändras över tid. Begreppen anger en standard som ändras i takt med samhällsutvecklingen och i takt med att vi får större kunskap om djuren. Detta gäller kunskap om deras naturliga beteende och behov, men också kunskap om deras upplevelseförmåga och känslomässiga kapacitet. Kunskapen och den därmed sammanhängande attitydförändringen gör att de olika begreppens innebörd förändras med tiden.

³ Tidigare var statens jordbruksverk central tillsynsmyndighet, och utfärdade då föreskrifter med detaljerade bestämmelser om djurhållning.

Just detta är både en svaghet och en styrka med den aktuella lagstiftningstekniken. Å ena sidan gör det att lagen har lång hållbarhet. Genom att begreppen inte definieras en gång för alla kan deras tolkning anpassas till praxis, vetenskapliga rön o.s.v. Å andra sidan finns det inte en gemensam utgångspunkt vid tolkning av lagen. En bedömning om vad som är godtagbart eller inte får avgöras med hänsyn till den rättsuppfattning, och den kunskapssituation, som råder vid ett visst tillfälle. Detta kan självfallet vara svårt att avgöra. I fråga om portalparagraferna, 2 och 4 § §, så är de grundförutsättningar som lagen bygger på men de är inte straffsanktionerade. Även sanktionerade bestämmelser i lagen innehåller dock begrepp som har karaktär av rättsliga standard som kan medföra tolkningsproblem. Ett av rekvisiten för att meddela förbud att ha hand om djur är t.ex. att någon allvarligt försummat vården eller skötseln av ett djur. Vad detta innebär har förändrats mycket på de knappt 20 år som förflutit sedan den nuvarande djurskyddslagen kom till. Generellt sett var myndigheterna tidigare betydligt mer liberala mot den enskilde, på djurskyddets bekostnad⁴

2.2 Historisk tillbakablick

2.2.1 1944 års djurskyddslag

Den första svenska djurskyddslagen tillkom år 1944 under inflytande av en internationell trend att lagstifta om djurens vård och behandling. En av anledningarna till att lagstifta om djurens skydd var att man menade att lagstiftningen skulle påverka den allmänna attityden, och på det sättet skulle man kunna uppnå en mer human behandling av djur.⁵

När den första svenska djurskyddslagen tillkom (lag om djurskydd m.m. 1944:219), diskuterades hur tillsyn över efterlevnaden av lagen skulle organiseras. Det ursprungliga förslaget till lagstiftning innebar att det i varje kommun skulle finnas både en djurskyddsinspektör (från en kommunal nämnd), och en djurskyddskonsulent, företrädare för någon djurskyddsorganisation. Medan inspektören främst skulle ha en granskande funktion och kontrollera att djurskyddslagen efterlevdes, skulle djurskyddskonsulenten hjälpa djurhållarna med information och rådgivning. Förslaget innebar även att det skulle finnas en viss möjlighet att förbjuda den som gjort sig skyldig till grovt djurplågeri, att ha hand om djur⁶

Skälen till att de kommunala nämnderna skulle bli ansvariga för den lokala tillsynen till, var enligt motiven, helt enkelt att det var önskvärt att någon

⁴ En annan sak är att en överträdelse av de grundläggande bestämmelserna självfallet väger tungt vid ett avgörande om rekvisiten i de bestämmelser som *är* sanktionerade, har överträtts.

⁵ I motiven till 1944 års lag hänvisas till att Finland, Norge, Tyskland hade infört särskilda djurskyddslagar, som kunde förväntas få opinionsbildande verkan. Kungl. Maj:ts proposition nr 43, s. 11, år 1944.

aktör på varje ort ansvarade för djurskyddet. Det fanns dock skiljaktiga meningar vad gäller lämpligheten i en kommunalt organiserad tillsyn. Djurskyddsorganisationer och lantbruksnäringens organisationer ifrågasatte om den kommunala nämnden var lämplig att handha djurskyddsfrågorna. Det ifrågasattes också i vilken mån tillsynen av en lagstiftning som inte hade något direkt samband med den kommunala verksamheten, skulle utföras av kommunerna, på egen bekostnad.⁷

Eftersom hälsovårdsnämnden redan sysslade med ärenden som rörde djur – om än från en annan utgångspunkt än djurskyddet – ansågs det vara denna nämnd som var närmast till hand för djurskyddsfrågorna.⁸

Jordbruksnäringens organisationer hade en mycket negativ inställning till tillsynen och till djurskyddslagen generellt sett. Lantbruksstyrelsen (som senare blev Statens jordbruksverk) och Sveriges allmänna lantbrukssällskap (senare LRF) ansåg att tillsynsorganisationen onödig och menade att det fanns risk för att inspektionsverksamheten skulle begränsa lantbrukarnas frihet. Lantbruksstyrelsen framförde åsikten att en förutsättning för önskvärd produktion hos djuren var att djurhållning var god, och att detta garanterade god djurhållning. Man menade att det var onödigt att lagstifta om djurskyddsfrågor. Ifråga om möjligheten att meddela förbud att ha hand om djur avvisade näringens organisationer förslaget i dess helhet.⁹

Till synes fick näringens synpunkter i hög grad påverka den slutliga lagstiftningen. I fråga om tillsynsorganisationen modifierades det ursprungliga förslaget till en mycket blygsam organisation. Denna utgick från de kommunala hälsovårdsnämnderna som fick en *möjlighet*, dock inte som föreslagits en *skyldighet*, att anställa särskild inspektör för djurskyddstillsynen. Idén med djurskyddskonsulenter övergavs, även om flera remissinstanser var mycket positiva till detta förslag. Förslaget om djurförbud resulterade inte heller i lagstiftning.¹⁰

2.2.2 1988 års djurskyddslag

Djurskyddslagstiftningen kom genom åren att bli omfattande. Den ursprungliga lagen kompletterades med lagar och föreskrifter om bland annat omhändertagande, offentlig förevisning, slakt och vetenskapliga försök. När en översyn av lagen inleddes sades det i första hand vara i syfte

⁷ Kungl. Maj:ts proposition nr 43, år 1944, s. 53-55, 59.

⁸ ⁸ Kungl. Maj:ts proposition nr 43 år 1944, s. 59.

⁹ Utdrag ur remissyttrande, Kungl. Maj:ts proposition nr 43 år 1944, s. 20, 53-54. Sveriges allmänna lantbrukssällskap var ett facklig organisation som bildades 1917, senare bytte förbundet namn till Sveriges lantbruksförbund och 1971 bildades (genom en sammanslagning med Riksförbundet landsbygdens folk) Lantbrukarnas riksförbund, LRF. Lantbruksstyrelsen avvecklades 1991 och dess uppgifter överfördes till det nyinrättade Jordbruksverket.

¹⁰ Kungl. Maj:ts proposition nr 43 år 1944, s. 53-57, 59-60.

att genomföra tekniska och redaktionella ändringar. Dock blev resultatet en i många avseenden helt ny lag.¹¹

En faktor som säkert var betydelsefull för förändringarna av djurskyddslagstiftningen var den uppmärksamhet som missförhållanden inom den industriella djurhållningen, vid denna tidpunkt fick i massmedia. I slutet av åttiotalet debatterades flitigt s.k. djurfabriker med storskalig, effektiv produktion utan tillräcklig hänsyn till djurens behov och natur. I motiven till 1988 års djurskyddslag hänvisar departementschefen bl.a. till att det framkommit att grisar i vissa fall skällats levande på slakterier (beroende på den höga graden av automatik i produktionen, min anmärkning). Departementschefen understryker att detta är oacceptabelt och att reglerna om slakt ska föras in i djurskyddslagen (och inte bara finnas i föreskrifter, min anmärkning) för att betona deras betydelse.¹²

I inledningen till motiven till 1988 års djurskyddslag understryker departementschefen att djurskyddet är en viktig etisk fråga med en bred förankring i människors medvetande. Han betonar djurskyddslagens preventiva syfte – att förebygga att djur utsätts för lidande - och anför att ansvaret för att djuren behandlas väl och skyddas primärt åvilar varje enskild människa som har djur i sin vård. Angående den nya djurskyddslagen hävdar han vidare att det även behövs ändringar i materiellt hänseende av 1944 års lag, att förstärka djurskyddet.¹³

De främsta av dessa förändringar blev att särskilda krav för djur inom husdjursskötseln, och för slakt infördes. Kraven på tillstånd, för att få använda djur för vetenskapliga ändamål, skärptes och den etiska prövningen, som införts på 70-talet, utökades. Lagens portalparagraf, 2 §, som tidigare angett att djur ”såvitt möjligt” skulle skonas från lidande ändrades också så att presumtionen istället blev att djur alltid ska skonas från lidande (de undantag som finns från regeln anges i lagen).¹⁴

De senaste decennierna har djurskyddslagens bestämmelser ytterligare skärpts och utökats. Bland annat har straffskalan vid brott mot lagen utökats till fängelse i två år. I 1988 års lag infördes i 4 § ett krav på att djur inom husdjursskötseln skulle ges möjlighet till naturligt beteende. Det kravet omfattar i dag alla djur som skyddas av lagen. Besiktningsveterinärer på slakterier har fått skyldighet och befogenhet att reagera när det förekommer brister i djurskyddet. Dessutom har myndigheter fått utökade möjligheter och skyldigheter att ingripa vid dålig djurhållning, vilket följande avsnitt handlar om.

Det är intressant att notera hur jordbruksnäringen, som under hela den första tiden av djurskyddslagstiftningens historia haft en negativ inställning till lagstiftning inom området, så småningom intar en annan hållning. I början

¹¹ Prop. 1987/88:93, s. 15.

¹² Prop. 1987/88:93, s. 29.

¹³ Prop. 1987/88:93, s. 14-15.

¹⁴ Prop. 1987/88:93, s. 1, djurskyddslag (1988:534).

av nittioalet kritiserades myndigheternas tillämpning av förbudsbestämmelsen (som slutligen införts 1968). Det konstateras att tillämpande myndigheter i alltför stor utsträckning underlåter att meddela befogade förbud. En skärpning av förbudsbestämmelsen föreslås i syfte att införa en skyldighet för myndigheterna att utfärda djurförbud när detta är sakligt motiverat.

Vid remissbehandlingen av lagförslaget sker ett brott mot den tidigare trenden. Jordbruksnäringens organisationer är odelat positiva till förslaget om att skärpa tillämpningen av förbudsbestämmelsen. Lantbrukarnas riksförbund (LRF) uttalar att förbud att ta hand om djur ska kunna meddelas om det är nödvändigt och att djurägarens försörjningsmöjligheter då inte ska få påverka beslutet. Svenska lantarbetarförbundet menar att *vid uppenbar vanvård bör djuren omedelbart kunna omhändertas och ansvarig för all framtid förbjudas att ha djur*.¹⁵

2.3 Förbud att ha hand om djur – historisk resumé med motivuttalanden

I det ursprungliga förslaget till djurskyddslag ingick en bestämmelse som innebar att det i vissa fall skulle vara möjligt att meddela den som gjort sig skyldig till djurplågeri ett förbud att hand om djur. Förbudet skulle meddelas av allmän domstol. Bestämmelsen hade motsvarighet i dansk, norsk och tysk djurskyddslagstiftning.¹⁶

I 1944 års lag infördes inte någon bestämmelse om förbud. Anledningen var dels att remissinstanserna hade ansett att ett förbud vara ett alltför stort ingrepp i människors försörjningsmöjligheter och dels att man inte såg att förbudet skulle fylla någon praktisk funktion.¹⁷

Med tiden visade det sig dock att myndigheterna saknade effektiva medel att ingripa mot svår och upprepad vanvård av djur. Opinionen mot detta växte och det motionerades vid flera tillfällen om att en förbudsbestämmelse måste införas. Efter en framställning från JO i frågan, infördes en bestämmelse om möjlighet att meddela förbud att ha hand om djur i lagstiftningen. Bestämmelsen trädde i kraft 1969 och infördes i djurskyddslagen och inte i strafflagen. Förbud skulle meddelas i administrativ ordning för att det skulle vara möjligt att ingripa snabbt utan att behöva avvakta åtal och dom.¹⁸

¹⁵ Prop. 1991/92:173, s. 63-64.

¹⁶ Kungl. Maj:ts proposition nr 43 år 1944, s. 16.

¹⁷ Man menade att de personer som gjorde sig skyldiga till sådana brott förmodligen var otillräkneliga och därmed straffria. Vidare ansågs det inte finnas något direkt behov av en bestämmelse av denna typ. Kungl. Maj:ts proposition nr 43, år 1944, s. 74.

¹⁸ Kungl. Maj:ts proposition nr 170 år 1968, s. 5-6, 8-12.

I motiven då förbudsbestämmelsen infördes i slutet av 1960-talet, uttalade departementschefen att syftet med bestämmelsen var att förebygga upprepad vanvård av djur – att ingripa mot den som inte följt djurskyddsregler, och som med stor sannolikhet kunde antas göra sig skyldig till vanvård av djur. Med hänsyn till de avsevärda ingrepp i den drabbades försörjningsmöjligheter samt de verkningar i övrigt som ett förbud skulle innebära uttalades att förbud endast skulle få tillgripa i särskilt kvalificerade fall.¹⁹

Detta synsätt kom att bli vägledande för bestämmelsens tillämpning från det att den infördes 1969, t.o.m. lagändring och motivuttalanden i början på nittioalet. Då vår nuvarande djurskyddslag tillkom 1988 överfördes förbudsbestämmelsen i stort sett oförändrad till den nya lagen. Departementschefen uttalade att bestämmelsen var tänkt att tolkas på samma sätt som tidigare. Han hänvisade till ovan nämnda motivuttalande från 1968 och menade att detta skulle gälla även i fortsättningen.²⁰

Under perioden 1969-1992 förutsatte tillämpningen av förbudsbestämmelsen att utredande myndighet fann konkreta skäl som talade för att en person i framtiden skulle upprepa sina förseelser ifråga om missförhållanden i djurhållningen. Det fanns alltså en presumtion för att missförhållanden inte skulle upprepas.

När bestämmelsen om förbud började gälla, 1969, kunde förbud endast meddelas om en ur djurskyddssynpunkt väsentlig föreskrift inte följts eller om missförhållanden av allvarlig natur förelåg. Ett uttalande av departementschefen medförde att man då allvarliga missförhållanden förelåg, först hade att utesluta att rättelse kunde ske på annat sätt innan förbud kunde meddelas. Det krävdes alltså en mycket hög grad av övertygelse om att någon förändring *inte* skulle ske, för att ett förbud skulle meddelas.²¹

I praktiken innebar detta att allvarliga missförhållande fick fortgå eftersom det inte var *utsiktslöst* (motivens formulering) att rättelse kunde ske. Denna förutsättning för att meddela förbud angavs dock inte i lagtexten utan grundade sig på nämnda motivuttalande med den hänvisning (och tolkning) av allmänna rättsgrundsatser som uttalandet innebar.²²

¹⁹ Kungl. Maj:ts prop. nr 170 år 1968, s. 21.

²⁰ Prop. 1987/88:93, s. 68.

²¹ Kungl. Maj:ts prop. nr 170 år 1968, s. 21.

²² Departementschefen hänvisade till den allmänna rättsgrundsatsen, om att minst ingripande åtgärd, för att uppnå avsett syfte, ska väljas (behovsprincipen, min anmärkning). Den tillämpning av bestämmelsen som departementschefen förordade var helt klart "minst ingripande åtgärd". Det kan dock starkt ifrågasättas om denna tillämpning var i enlighet med behovsprincipen eftersom dess användande inte var väl ägnat åt att uppnå bestämmelsens syfte – att skydda djuren mot upprepad vanvård/lidande. Förmodligen innebar en tillämpning av proportionalitetsprincipen, som innebär att en åtgärd måste stå i rimlig proportion till syftet med åtgärden, att djurens skydd fick ge vika eftersom det vid denna tidpunkt inte var ett väsentligt intresse. Kungl. Maj:ts prop. nr 170 år 1968, s. 21.

Inför 1988 års lag uttalade departementschefen angående djurförbudsbestämmelsen att endast redaktionella ändringar gjorts i bestämmelsen jämfört med tidigare lydelse. Lagtexten hade t.ex. omarbetats så att det tydligt framgick att ett missförhållande inte behövde föreligga för att förbud skulle kunna meddelas. Det var möjligt att meddela djurförbud för missförhållande som inte längre var aktuella. Vidare menade departementschefen att tidigare motivuttalanden (prop. 1968:170 s. 21) om att förbud endast skulle användas i särskilt kvalificerade fall med hänsyn till ingreppen i försörjningsmöjligheter o.s.v. skulle gälla även fortsättningsvis.²³

Uttalandet om ingrepp i försörjningsmöjligheter och övriga verkningar för den enskilde, kom att tolkas på det sättet att en avvägning mellan dessa verkningar för den enskilde och djurens behov av skydd rutinmässigt gjordes när förutsättningarna för att meddela ett förbud var för handen. Vid denna bedömning vägde hänsyn till den enskildes försörjningsmöjligheter oftast tyngre än djurskyddsaspekterna. Även vid allvarliga missförhållanden, när rättelse bedömdes som utesluten kunde avvägningen mot ett förbuds påverkan på den enskildes försörjningsförmåga, alltså medföra att befogade förbud i stor utsträckning inte meddelades.

Detta var självfallet inte tillfredställande. I motiven till lagändringen som började gälla 1992 menade departementschefen dock att det inte var tidigare motivuttalanden om att förbud endast skulle meddelas i särskilt kvalificerade fall som medförde en otillfredställande rättstillämpning. Även i fortsättningen borde förbud bara användas när djurhållaren på ett allvarligt sätt brutit i sina skyldigheter genom att inte följa viktigt föreläggande/förbud, försummat tillsynen av, eller misshandlat ett djur.²⁴

Istället hänvisade departementschefen till det rättsfall där förutsättningarna för förbud prövats av regeringsrätten (RÅ 1983 s. 407). Regeringsrättens bedömning av fallet visade att meddelandet av förbud förutsatte att upprepad vanvård kunde befaras, och att det var utsiktslöst att nå rättelse på annat sätt. Denna tillämpning menade departementschefen, gav inte tillräckliga medel att förhindra fortsatt allvarlig vanvård av djur. Fortsättningsvis borde tillämpande myndigheter därför undersöka vilka omständigheter som talade *emot* att missförhållandena skulle upprepas. Detta istället för att som tidigare varit fallet, undersöka vad som talade *för* en upprepning.²⁵

Presumtionen blev därmed att den som på något av de i paragrafen uppräknade sätten, förbrutit sig mot djur är olämplig att i fortsättningen ha hand om djur. En risk för upprepning är således presumerad.

²³ Prop. 1987/88:93, s. 68.

²⁴ Departementschefen hänvisade till att utvecklingen gått mot att djurskyddsintresset tillmätts allt större vikt. Som tecken på detta hänvisade han bl.a. till de reaktioner som följt på vissa domstolsavgörande. Prop. 1991/92:173, s. 20.

²⁵ Prop. 1991/92:173, s. 20.

Utgångspunkten skulle vidare vara att förbud inte bara kunde, utan skulle meddelas, när förutsättningarna för det var för handen. Befogenheten att meddela förbud att ha hand om djur, när rekvisiten i 29 § djurskyddslagen var uppfyllda, blev därmed en skyldighet att göra detta.²⁶

Om förutsättningarna för att meddela förbud var uppfyllda skulle detta trots allt inte ske om det kunde antas att ett upprepande inte skulle ske. Som exempel på omständigheter som kunde utgöra grund för att underlåta att meddela förbud nämnde departementschefen att förändringar i djurhållningen redan gjorts eller åtminstone påbörjats eller att missförhållandena berott på tillfällig sjukdom eller olycksfall.²⁷

I praktiken kom användningen av ordet *anta* ifråga om visshetsgraden, att medföra att alltför optimistiska bedömningar gjordes ifråga om upprepningsrisken.

I motiven (prop. 1968:170, s. 22) när förbudsbestämmelsen infördes hade dåvarande departementschefen uttalat att det skulle vara möjligt att begränsa ett förbud till att gälla djur utöver ett visst antal. I 1991 års motiv uttalades att skärpningen av bestämmelsen innebar att den inte längre kunde anses tillämplig i andra fall än när antingen ett förbud som omfattar alla djur, eller alla djur av ett visst slag, var befogat. Om det i andra fall krävdes att djurantalet minskades borde i fortsättningen föreläggande med stöd av 26 § meddelas (denna bestämmelse ger tillsynsmyndigheten befogenhet att meddela de beslut som behövs för att säkerställa att djurskyddslagen följs; beslut enligt 29 § kan inte förenas med vite vilket beslut enligt 26 § kan, min anmärkning).²⁸

2.4 Omhändertagande av djur - historisk resumé med motivuttalanden

Fram till införandet av möjligheten att meddela förbud att ha hand om djur, 1968, förutsatte ett omhändertagande av djur dels att djuret utsattes för djurplågeri och dels att rättelse inte skedde efter tillsägelse från polismyndigheten.²⁹

Tillkomsten av förbudsbestämmelsen medförde att det även infördes en möjlighet att omhänderta djur som *ägaren* p.g.a. djurförbud var skyldig att avhända sig eller som denne anskaffat i strid med djurförbud.³⁰

²⁶ Prop. 1991/92:173, s. 20.

²⁷ Prop. 1991/92:173, s. 20.

²⁸ Prop. 1991/92:173, s. 20.

²⁹ 17 § (1944:219)

³⁰ Djur som handhades av någon som hade djurförbud, men som inte var ägare, kunde dock inte omhändertas. Kungl. Maj:ts proposition nr 170 år 1968, s. 23-24.

Förutsättningarna för omhändertagande av djur blev i 1988 års djurskyddslag att djuret otillbörligt utsattes för lidande utan att rättelse skedde efter tillsägelse från tillsynsmyndighet.³¹

Det fanns vid denna tidpunkt även en möjlighet att tillfälligt omhänderta ett djur som vanvårdats/skadats genom misshandel, och behövde omedelbar vård.

1988 års djurskyddslag innebar att det blev möjligt att omhänderta djur som hölls i strid med ett djurförbud, oavsett om den som överträdde förbudet var ägare till djuren eller inte. En förutsättning för detta var dock att ägaren kände till förbudet eftersom situationen då kunde jämföras med att ägaren själv anskaffat djur i strid med ett förbud. Detta var en avsevärd förstärkning av förbudsparagrafens genomslagskraft. Det var inte längre möjligt att undvika ett omhändertagande genom att låta djuren ägas av annan än den som meddelats förbudet, samtidigt som den som hade djurförbud fortsatte ha hand om djuren.³²

2.5 Reflektioner kring djurskyddslagstiftningens utveckling

Djurskyddslagstiftningen har historiskt sett varit, och är fortfarande, resultatet av en avvägning mellan delvis motstridiga intressen. Intresset av att utnyttja djuren för olika syften å ena sidan, och djurskyddsintresset å den andra. Utveckling har skett från 1930-talet, då idén om en möjlighet att meddela djurförbud upplevdes som nära nog otänkbar, till dagens debatt där djurskyddsintresset, inte minst av allmänheten (eller kanske på grund av allmänheten) tillmätts stor vikt. Även om 1944 års djurskyddslag genom sin tillkomst var en viktig markering av djurskyddsintresset är det under 1990-talet och framåt som de stora förändringarna ifråga om djurskyddsfrågorna sker. Det hela börjar med att djurskyddsfrågor, som tidigare framförallt berört engagerade djurvänner, under 80-talet plötsligt får mycket uppmärksamhet i massmedia. Avslöjanden om missförhållanden på s.k. djurfabriker och även på slakterier väcker starka reaktioner.

Den roll som massmedia och den allmänna opinionen spelat i djurskyddslagstiftningens utveckling är anmärkningsvärd. Den allmänna opinionen har både fått större kraft, och vuxit i storlek, genom massmedias växande inflytande. Nu kommer allt fler missförhållanden till allmän kännedom. Opinionsen är den starkaste drivkraften bakom alla rättsliga

³¹ Eftersom tillsägelsen fick anses utgöra en del av tillsynen kunde endast tillsynsmyndighet göra tillsägelse. I och med det hade inte längre polismyndighet denna befogenhet. Prop. 1987/88:93, s. 44.

³² Prop. 1987/88:93, s. 47. Skenöverlåtelse är dock fortfarande ett stort problem eftersom svåra bevisfrågor aktualiseras

förstärkningar av djurskyddet. Vid samtliga tillfällen då lagar tillkommit/ändrats, har detta föregåtts av reaktioner från allmänheten. För de folkvalda har det varit viktigt att reagera på stark opinion och initiera en förändring av lagstiftningen i enlighet med den allmänna rättsuppfattningen.

I riksrevisionens rapport om djurskyddstillsynen påpekas att djurskyddet allt mer hamnat i fokus. Troliga orsaker till detta uppges i rapporten vara; uppmärksamhet i massmedia, ökad aktivitet i djurrättsorganisationer, samt stora sjukdomsutbrott med koppling till hantering av djur (mul- och klövsjukan, galna kosjukan). Dessutom framhålls att staten höjt ambitionerna inom djurskyddet genom ändringar i lagstiftningen och genom inrättandet av djurskyddsmyndigheten och att detta ger djurskyddet större tyngd.³³

Avvägningen mellan olika intressen finns kvar i fråga om djurskyddslagstiftningen. Olika näringar har stort intresse av att exploatera djur. Djur används exempelvis i stor utsträckning inom medicinsk forskning. Den debatt som pågår visar dock att avvägningen inte lika självklart som förr utfaller till människans fördel. Framförallt är det inte längre en självklarhet att mänskliga trivialintressen väger tyngre än djurs vitala intressen. Debatten om pälsdjursuppfödning och djurtester av kosmetiska produkter visar på detta.

³³ Riksrevisionen, *Hur effektiv är djurskyddstillsynen?* s. 7.

3 Tillsyn över efterlevnad av djurskyddslagen

Var och en som har djur i sin vård har det primära ansvaret för att djuren behandlas väl och skyddas från lidande. Det är alltså den som har hand om ett djur, oavsett om personen är ägare till djuret eller inte, som är skyldig att se till att djurskyddslagens krav är uppfyllda. Statens, det allmännas, uppgift är att fatta beslut om de normer som ska gälla, samt att ansvara för en ändamålsenlig tillsyn.³⁴

I propositionen till 1988 års djurskyddslag tolkas ordet tillsyn i mycket vid bemärkelse. Departementschefen uttalar att tillsynen inte bara ska ses som en kontrollerande funktion utan i första hand ska ta sikte på information, upplysning och rådgivning om djurskyddsaspekter av djurhållning i allmänhet och enskilda personers djurinnehav.³⁵

3.1 Tillsynsorganisationen

3.1.1 Historik

För att se till att den djurskyddslagen efterlevdes skapades i och med 1944 års lag en tillsynsorganisation. De kommunala hälsovårdsnämndernas uppgift var att utöva tillsynen på orten, detta under medverkan av länsveterinär. Länsstyrelsen, med biträde av länsveterinär skulle övervaka att hälsovårdsnämnd och dess tillsynspersonal uppfyllde sina skyldigheter. Länsstyrelsen skulle även hantera överklaganden av den lokala tillsynsmyndighetens beslut. Det högsta tillsynsansvaret hade veterinärstyrelsen som hade till uppgift att utfärda råd och anvisningar för att vägleda övriga tillsynsorgan. Så småningom kom lantbruksstyrelsen att ta över rollen som central tillsynsmyndighet.³⁶

3.1.2 Reglering av tillsynsansvaret

Det lokala och det centrala tillsynsansvaret följer av djurskyddslagen I 16 § anges att den nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsovårdsområdet ska utöva tillsynen inom kommunen. Nämnden är skyldig att ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som krävs för att nämndens uppgifter ska kunna utföras på ett tillfredställande sätt. Enligt samma bestämmelse är djurskyddsmyndigheten central

³⁴ Detta följer bl.a. av uttalanden i motiven till 1988 års djurskyddslag. Prop. 1987/88:93, s. 15.

³⁵ Prop. 1987/88:93, s. 15.

³⁶ 14 § 1 mom. (1944:219). Kungliga veterinärstyrelsen avvecklades 1972 och dess uppgifter togs över av lantbruksstyrelsen.

tillsynsmyndighet. Den övriga tillsynen utövas enligt 16 § av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer. I 56 § djurskyddsförordningen anges att länsstyrelsen utövar den regionala tillsynen över djurskyddslagen. Enligt 24 § djurskyddslagen ska polismyndigheterna vid behov lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.³⁷

Samtliga tillsynsmyndigheter har de befogenheter som anges i 26 § djurskyddslagen, d.v.s. att meddela de förelägganden och förbud som krävs för att upprätthålla efterlevnaden av lagen. I propositionen till 1988 års djurskyddslag uttalar departementschefen att det faktum att samtliga tillsynsmyndigheter har befogenhet att meddela förelägganden och förbud enligt 26 § DL inte bör förorsaka några problem. Detta eftersom samråd och samarbete mellan myndigheterna får förutsättas ske. Dock bör huvudregeln enligt departementschefen vara att tillsynen ligger hos den myndighet som utövar den omedelbara tillsynen.³⁸

Djurskyddsmyndighetens tillsynsroll

Enligt 24 § djurskyddslagen följer att Djurskyddsmyndigheten utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen, samordnar övriga tillsynsmyndigheters verksamhet och vid behov ska lämna råd och hjälp till övriga myndigheter. Djurskyddsmyndigheten har regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter om hur tillsynen enligt djurskyddslagen ska bedrivas.

I instruktionen för Djurskyddsmyndigheten anges att myndighetens uppgift är att verka för ett gott djurskydd. Myndigheten har bl.a. till uppgift att meddela föreskrifter inom sitt område och att följa och utvärdera tillämpningen av djurskyddslagen.³⁹

I regleringsbrevet anges närmare hur arbetet ska bedrivas. Djurskyddsmyndigheten ska arbeta inom verksamhetsgrenarna: *regelarbete, tillsynsvägledning, registerhållning, etisk prövning av djurförsök, stöd till forskning och utveckling, information och utbildning*. De verksamhetsgrenar som främst berör djurskyddstillsynen är *regelarbete* och *tillsynsvägledning*.⁴⁰

Målet för verksamhetsgrenen *regelarbete* är ett tydligt regelverk som följs. Djurskyddsmyndigheten ska sammanställa statistik som visar hur tillsynen i landet utförs, både tillsynsbesökens utfall och för länsstyrelsernas del, antal beslut om omhändertaganden, förbud och anmälningar till åtal.

För verksamhetsgrenen *tillsynsvägledning* är målet en likvärdig och rättssäker djurskyddstillsyn med hög kvalitet i hela landet. Återrapportering

³⁷ Djurskyddslag (1988:534)

³⁸ Prop. 1987/88:93, s. 66

³⁹ 1, 2 §§ förordning med instruktion för Djurskyddsmyndigheten (2003:1125)

⁴⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Djurskyddsmyndigheten

av denna verksamhet ska ske genom att djurskyddsmyndigheten till regeringen redovisar hur stor andel av kommunerna som fått besök av länsstyrelsen under den senaste treårsperioden samt vilken andel av kommunerna som har en aktuell tillsynsplan.

Länsstyrelsens tillsynsroll

Länsstyrelsens roll inom djurskyddstillsynen är inte lika tydlig som djurskyddsmyndighetens eller de kommunala nämndernas. I 2 § länsstyrelseinstruktionen, föreskrivs att länsstyrelsen skall verka för att nationella mål får genomslag i länet. Detta ska ske med hänsyn tagen till regionala förhållanden och förutsättningar.⁴¹

Myndigheten har också en samordnande roll. Som statens företrädare ska länsstyrelsen samordna olika samhällsintressen inom sitt ansvarsområde, samt främja länets utveckling. Enligt 3 § i instruktionen anges att ett av länsstyrelsens ansvarsområden är djurskyddsfrågor inom länet. I 12 § uttalas att länsstyrelsen ska ha en länsexpert, länsveterinären, för det ansvarsområde som djurskydd tillhör (livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor).⁴²

Kommunala beslut som en kommunal tillsynsmyndighet meddelat med stöd av djurskyddslagen eller bestämmelser meddelade av lagen, kan överklagas till länsstyrelsen (38 § DL). Liksom övriga tillsynsmyndigheter kan länsstyrelsen meddela de förelägganden och förbud som krävs för att upprätthålla efterlevnaden av lagen (26 § DL). Dessutom har länsstyrelsen befogenhet att besluta om förbud att ha hand om djur (29 §) och omhändertaganden (31 § DL). Om kommunen beslutat om omedelbart omhändertagande (32 § DL) ska det beslutet fastställas av länsstyrelsen.⁴³

Länsstyrelsen lämnar information och råd till allmänheten m.fl. i djurskyddsfrågor och tar också emot anmälningar om bristfällig djurhållning. Sådana anmälningar vidarebefordras vanligen till den lokala tillsynsmyndigheten. Vidare samarbetar länsstyrelsen med polis- och åklagarmyndigheter i brottsutredningar som rör djurskyddsärenden. En annan av länsstyrelsens uppgifter är att vara förprövningsinstans i fråga om godkännande läggningar/förvaringsutrymmen för djurhållning.⁴⁴

Den kommunala nämndernas tillsynsroll

Tidigare (före 1991 års kommunallag) var kommunernas nämndverksamhet lagreglerad, det föreskrevs vilka nämnder en kommun måste ha. Så är det inte längre. Av 3 kap. 3 § kommunallagen (1991:900) följer att kommunalfullmäktige ska tillsätta de nämnder som krävs för att fullgöra kommunala uppgifter. Kommunerna kan därmed fritt organisera sin nämndverksamhet. Enligt 24 § djurskyddslagen ska tillsynen inom kommunen utövas av den nämnd som utför uppgifter inom miljö- och

⁴¹ Förordning med länsstyrelseinstruktion (2002:864)

⁴² Förordning med länsstyrelseinstruktion (2002:864)

⁴³ Djurskyddslag (1988:534)

⁴⁴ SOU 1996:13, s. 38.

hälsoområdet. Före 1992 fanns det en nämnd (oftast kallad miljö- och hälsoskyddsnämnd) som enbart hanterade miljöfrågor i alla kommuner. Efter avregleringen har allt fler kommuner valt att organisera sin nämndverksamhet på annat sätt. Kommunförbundet genomförde år 2000 enkätundersökningen Miljö- och hälsoskydd i kommunerna. Av svaren framgick att 98 av de 264 kommuner som svarade hade en miljö- och hälsoskyddsnämnd eller liknande. För övrigt var kombinationerna bygg- och miljönämnd, samt bygg-, miljö- och räddningsnämnd vanligt förekommande.⁴⁵

Den kommunala nämnd som ansvarar för ärenden inom miljö- och hälsovårdsområdet utövar tillsyn över efterlevnaden av djurskyddslagen i kommunen. Tillsynsuppgifter utgör en avsevärd del av de flesta kommuners arbete och sker bl.a. inom samhällsområdena: miljöskydd, räddningstjänst, djurskydd och folkhälsa. Miljöskydd är det ojämförligt mest omfattande och resurskrävande med cirka 1 miljon tillsynsobjekt och 2000 kommunala årsarbetskrafter. I jämförelse omfattar djurskyddstillsynen cirka 90 000 jordbruksföretag och sysselsätter omkring 250 kommunala årsarbetskrafter. I de flesta fall är det samma nämnd som – med sina totala tillgängliga resurser i tid och personal - har att utöva tillsyn både enligt djurskyddslagen och miljöbalken.⁴⁶

Av 24 § DL följer att det är den kommunala *nämnden* som ansvarar för tillsynen. Det är således nämnden, och inte kommunen i sig, som är tillsynsansvarig förvaltningsmyndighet. Värt att minnas med tanke på regeringsformens förbud mot att annan myndighet och beslutande församling påverkar beslutsfattande förvaltningsmyndighet (11 kap. 7 § RF).

Kommunens politiska ledning styr dock i stor utsträckning den omfattning och inriktning tillsynsverksamheten ges. Det är fullmäktige som beslutar om nämndernas ekonomiska ramar, och som beslutar vilka ledamöter som ska ingå i nämnderna. Fullmäktige beslutar också om vilka avgifter nämnden får ta ut för sin verksamhet, något som har stor inverkan på vilka medel verksamheten förfogar över.⁴⁷

Det ska anmärkas att det formellt sett alltid är den kommunala nämnden, d.v.s. politikerna som fattar beslut. Djurskyddsinspektören är en anställd tjänsteman utan egentlig makt. Dock är det ett faktum att det lokala djurskyddet i mycket hög grad är direkt beroende av den enskilde djurskyddsinspektörens engagemang och intresse. De flesta djurskyddsärenden kommer överhuvudtaget inte till nämndens kännedom utan inspektörens medverkan. Dessutom har i praktiken ofta beslutanderätt i vissa typer av ärenden delegerats från nämnden till den ansvarige

⁴⁵ Naturvårdsverkets rapport Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet, s. 20-24.

⁴⁶ SOU 2004:100, s. 107 –117.

⁴⁷ 9 § 3 kap. kommunallag (1991:900)

tjänstemannen. Detta gäller t.ex. beslut om omedelbara omhändertaganden eller andra beslut som är brådskande ur djurskyddssynpunkt.⁴⁸

3.1.3 Europeisk kritik av den svenska tillsynsorganisationen⁴⁹

Medlemskapet i EU innebär att den svenska tillsynsorganisationen nu kan sägas ha ytterligare ett (högsta) led, Europeiska kommissionens Food and Veterinary Office. FVO har till uppgift att säkerställa att unionens gemensamma lagstiftning på områdena livsmedelssäkerhet, djurhälsa, djurskydd och växtskydd genomförs (implementeras och tillämpas) i medlemsstaterna. För detta ändamål genomför FVO inspektioner i olika EU länder.

Under hösten 2003 var FVO i Sverige för att göra en inspektion om djurskydd, främst på slakterier och i samband med transporter. Man fick då tillfälle att granska den svenska tillsynsorganisationen.

FVO kritiserade den svenska tillsynsorganisationen på följande punkter:

Centrala myndigheter har inte befogenhet att påverka hur länsstyrelser och lokala tillsynsmyndigheters utför sina tillsynsuppgifter. Samma situation gäller förhållandet mellan regionala och lokala tillsynsmyndigheter. Den centrala tillsynsmyndigheten (som då var Jordbruksverket, min anmärkning) kan inte utfärda bindande föreskrifter för hur tillsynen på djurskyddsområdet ska utföras.⁵⁰

Inte heller regionala tillsynsmyndigheter har medel att påverka kommunerna att genomföra ett visst antal inspektioner eller i övrigt agera på önskvärt sätt. Kommunal självstyrelse väger tyngre än behovet av att kunna ingripa mot de kommuner som inte utför sina uppgifter på ett riktigt sätt. En länsstyrelse som besöktes, genomförde inga kommunbesök (för att inspektera den kommunala tillsynen) eftersom man menade att detta inte var lämpligt eftersom länsstyrelsen är överprövningsinstans för kommunala beslut.

Det finns ingen enhetlig syn på de regionala tillsynsmyndigheternas roll och uppgifter. Uppgiften att övervaka och samordna lokala myndigheter tolkas olika av länsstyrelserna vilket innebär att länsstyrelsernas aktivitet gentemot kommunerna varierar mellan olika län.

⁴⁸ I Djurskyddsmyndighetens allmänna råd om tillsyn m.m, s. 8, anges de beslutssituationer där nämnden bör överväga att delegera beslutanderätten.

⁴⁹ Avsnittet bygger på FVO:s rapport efter inspektionen i Sverige, rapporten kan laddas ner från FVO:s hemsida och har beteckningen DG(SANCO)/9210/2003, informationen i avsnittet återfinns främst på sidorna 5, 6, 8, 14, 16-17.

⁵⁰ Djurskyddsmyndigheten som tagit över jordbrukverkets roll har befogenhet att utfärda bindande föreskrifter om tillsynen, men har ännu inte utnyttjat den möjligheten utan endast utfärdat allmänna råd om tillsyn (DFS 2004:9)

Det finns mellan de olika aktörerna en brist på samordning och kommunikation. Man prioriterar djurskyddsfrågor olika och följer inte upp när man överlämnar ett ärende eller gör en anmälan. Sådan uppföljning saknades vid FVO:s inspektion ifråga om kommunernas åtalsanmälningar samt anmälningar till kommunerna från besiktningsveterinärerna. Vidare kände länsstyrelserna inte till resultaten av kommunernas inspektioner.

FVO konstaterade att samordning, samarbete, rapportering, uppföljning och återkoppling inte alltid är effektiv. Man framhöll att detta medför att Sverige inte kan säkerställa en enhetlig rättstillämpning med avseende på EU:s krav.

FVO underströk att det är viktigt att det måste finnas en mer enhetlig tolkning av länsstyrelsens tillsynsroll i förhållande till kommunerna.

3.2 Tillsyn och tillsynsvägledning

3.2.1 Begreppsdefinitioner

Tillsyn bedrivs, som framgått, enligt ett stort antal författningar men det finns ingen enhetlig tolkning av tillsynsbegreppet eller dess ledsagare, tillsynsvägledning. En enhetlig tillämpning av djurskyddslagen är en självklar målsättning. Det är i det sammanhanget ett stort problem att synen på vad tillsynsrollen, respektive den tillsynsvägledande rollen, innebär, skiljer sig åt i olika delar av landet och även mellan olika aktörer inom tillsynsorganisationen. Djurskyddslagen ger knapphändig information i frågan. Instruktionen för länsstyrelserna är än mer fåordig men kan dock tolkas som ett omfattande, men inte väldefinierat ansvar för djurskyddet inom länet. Djurskyddsmyndigheten har ännu inte utnyttjat sin möjlighet att med föreskrifter sätta upp regler och riktlinjer för tillsynen. Det finns dock allmänna råd för tillsynen, men däri saknas också en definition av begreppen.⁵¹

I 3 § miljöbalkens tillsynsförordningen (1998:900) definieras operativ tillsyn som tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Tillsynsvägledning innebär, enligt samma paragraf, tillsyn i form av utvärdering, uppföljning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Dessa begrepp används också inom djurskyddstillsynen men återfinns inte i djurskyddslagstiftningen. Däremot anger Djurskyddslagens regleringsbrev att en av myndighetens uppgifter är tillsynsvägledning. Även länsstyrelsen har vägledande uppgifter vilket bl.a. framgår av länsstyrelsens instruktion samt av uttalanden i den senaste propositionen om förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn (prop. 2004/05:73, s. 22). Det finns dock utöver

⁵¹ Jmf 24 § djurskyddslag (1988:534); 56 § djurskyddsförordning (1988:539); 2, 3 § § förordning med länsstyrelseinstruktion (2002:864); Djurskyddsmyndighetens allmänna råd om tillsyn m.m. (DFS 2004:9).

tillsynsförordningens definitioner ingen enhetlig syn på vad de olika begreppen egentligen innebär.

Tillsynsbegreppets många tolkningar har skapat en osäkerhet om hur tillsynen ska bedrivas och vad som är dess syfte. Önskemål om en enhetlig begreppsapparat, och eventuellt en allmän tillsynslag var en del av bakgrunden till att det år 2000 tillsattes en statlig utredning (Tillsynsutredningen) som bl.a. hade i uppdrag att utreda dessa frågor. Utredningens syfte var också att analysera det kommunala ansvaret för vissa statliga tillsynsuppgifter (just denna fråga har debatterats flitigt de senaste åren, efter kritik av den kommunala tillsynens kvalitet).⁵²

Tillsynsutredningens rapport blev klar i slutet av 2004. I rapportens avsnitt om tillsynsbegreppet hänvisas till en utredning av ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) där drygt 30 begrepp som används för att beteckna uppgifter som definieras som tillsyn. Dessa begrepp delars in i nedanstående kategorier:⁵³

1. Föreskriftsarbete
2. Inspektion
3. Samordning av tillsynsarbetet
4. Kontroll av författningsefterlevnad
5. Åtgärder för rättelse av författningsefterlevnad
6. Tillståndsprövning
7. Förebyggande arbete: rådgivning och information
8. Arbete med tillsynsobjektens egenkontroll; kontrollprogram

Tillsynsutredningen lämnar ett förslag till legaldefinition av tillsyn som innebär att:

*Tillsyn är den oberoende och självständiga granskning av tillsynsbegreppet som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.*⁵⁴

Denna definition är snäv i den bemärkelsen att den endast innefattar punkterna 2, 4 och 5 ovan. Utredningen tar fasta på två moment i tillsynen:⁵⁵

- Granskning – övervakning av tillsynsobjektet
- Ingripande – åtgärder som vidtas mot en upptäckt felaktighet

⁵² SOU 2004:100, s. 31.

⁵³ SOU 2004:100, s. 37.

⁵⁴ SOU 2004:100, s. 51.

⁵⁵ SOU 2004:100, s. 50.

Man avgränsar alltså tillsynen från normering (regel-/rådgivning) och överblicksskapande (samordning, utvärdering).⁵⁶

Vidare sägs att med tillsyn bör avses operativ tillsyn, den direkta kontakten mellan tillsynsorganet och en objektsansvarig vid granskningen av ett tillsynsobjekt. Detta medan tillsynsvägledning innebär en form av samordning av tillsyn som utövas i en hierarki av myndigheter (ev. med medverkan av enskilda jontrollorgan). Tillsynsvägledning riktar sig således till tillsynsorganen.⁵⁷

I sitt resonemang kring den valda tillsynsdefinitionens betoning av tillsynens kontrollerande och granskande funktion, nämner tillsynsutredningen att många tillsynsverksamma har en annan uppfattning om vad tillsyn innebär. Enligt de tillsynsverksamma är tillsynens viktigaste funktion att vara främjande/förebyggande. Utredningen kommenterar detta med att granskningens syfte är att medverka till efterlevnad av regler och att granskningen därför har en förebyggande funktion. Man anför vidare att rådgivning och information även fortsättningsvis kan utföras av tillsynsmyndigheter (men att dessa uppgifter många gånger med fördel kan överlåtas på andra aktörer) men att det då blir en uppgift för sig, som inte ingår i tillsynsuppgiften.⁵⁸

3.2.2 Tillsynsbegrepp inom djurskyddstillsynen

Ovanstående resonemang, om de tillsynsverksammas syn på tillsynens funktion, är i högsta grad aktuellt inom djurskyddstillsynens organisation. En del av orsaken till den stora variationen mellan olika kommuners tillsyn är just att man har olika uppfattning om tillsynens syfte och hur den ska bedrivas. I en kommun tar man fasta på den granskande och kontrollerande aspekten av tillsynen. Man tvekar inte att vid behov använda beslut enligt 26 § som ett sätt att åstadkomma efterlevnad av lagstiftningen. En annan kommun arbetar i stort sett enbart med rådgivning och information och anser att det nära nog är otänkbart att använda sig av föreläggande annat än för mycket grova överträdelser.

Det sistnämnda synsättet har i stor utsträckning sin grund i att de tidigare allmänna råden (utgivna av jordbruksverket) om den kommunala tillsynen, just betonade den rådgivande och främjande aspekten av tillsynen. Detta formulerades att ”tillsynen *i första hand ska* (min kursivering) bedrivas genom information och rådgivning”. I motiven till 1988 års lag var det nämligen just den rådgivande aspekten av tillsyn som främst framhölls. ”Tillsynen ska inte enbart ses som en kontrollerande funktion utan skall i första hand ta sikte på information, upplysning och rådgivning (---)”⁵⁹

⁵⁶ SOU 2004:100, s. 51.

⁵⁷ SOU 2004:100, s. 53.

⁵⁸ SOU 2004:100, s. 59-60.

⁵⁹ Prop. 1987/88:93, s. 15.

I djurskyddsmyndighetens allmänna råd om tillsyn, som gavs ut i december 2004, finns inte riktigt samma sysätt. Det uttalas att tillsynen *så långt det är möjligt* ska bedrivas i förebyggande syfte och att djurskyddsinspektören *bland annat* (mina kursiveringar) genom information ska verka för en förbättrad djurhållning. Målet för tillsynen, ett förbättrat djurskydd, bör den kommunala nämnden sträva efter att uppnå genom:⁶⁰

- Regelbunden, projektinriktad tillsyn och tillsyn efter anmälan, över efterlevnaden av djurskyddslagstiftningen.
- Information i förebyggande syfte
- Åtgärder vid överträdelser av bestämmelserna

Den snävare definition av tillsyn som börjar få fäste i svensk rätt har sin grund i ett internationellt arbete för en harmoniserad tillsynslagstiftning. Den nya kontrollförordningen som ingår i det s.k. hygienpaketet, reglerar på europeisk gemenskapsnivå den officiella tillsynen på livsmedels- och djurskyddsområdet. Kontrollförordningen träder i kraft år 2006.⁶¹

Kontrollförordningens definition av offentlig kontroll:

*Offentlig kontroll – varje form av kontroll som utförs av den behöriga myndigheten eller av gemenskapen i syfte att kontrollera efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurskydd.*⁶²

3.2.3 Aktuella rapporter om tillsyn

De senaste åren har den statliga tillsynsorganisationen varit föremål för granskning och utredning i flera avseenden. Under 2003 och 2004 färdigställdes tre rapporter som behandlar tillsynsfrågan; Riksrevisionens – *Hur effektiv är djurskyddstillsynen?*⁶³, tillsynsutredningens rapport, *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*⁶⁴ som nämnts ovan, samt departementspromemorian *Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn*.⁶⁵ Det sistnämnda arbetet har lett till en proposition (Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn, (prop. 2004/05:72), som överlämnades till riksdagen i januari i år.⁶⁶

⁶⁰ Djurskyddsmyndighetens författningssamling, DFS 2004:9

⁶¹ Rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd

⁶² artikel 2.1 i förordning (EG) nr 882/2004.

⁶³ Riksrevisionen, dnr 31-2003-0058

⁶⁴ SOU 2004:100

⁶⁵ Ds 2004:11

⁶⁶ Prop. 2004/05:72

I samtliga rapporter konstateras att det finns stora variationer i den kommunala tillsynens kvalitet och omfattning och att den uppvisar stora brister i många fall. Samma slutsats har i en mängd olika sammanhang och utredningar, framförts under de senaste två decennierna.⁶⁷

Hur effektiv är djurskyddstillsynen?

Riksrevisionen senaste granskning av djurskyddstillsynen, *Hur effektiv är djurskyddstillsynen?* har haft till syfte att ta reda på om djurskyddstillsynen fungerar på ett effektivt sätt. För att avgöra detta har man utgått från sju punkter som preciserat vad riksrevisionen menar med effektiv tillsyn. En av dessa punkter innebär att det ska finnas en tillräcklig aktivitetsnivå i tillsynen, innebärande bl.a. att återkommande tillsyn utförs och att anmälningar vid misstanke om brott mot djurskyddslagen görs.⁶⁸

Riksrevisionens arbete har fokuserat på centrala och regionala tillsynsmyndigheters verksamhet, den kommunala tillsynsorganisationen har inte granskats.

I sin rapport konstaterar riksrevisionen att även om djurskyddet förstärkts och förbättrats de senaste tio åren så finns det fortfarande brister i hur djurskyddstillsynen fungerar. Riksrevisionen framhåller att det finns stora variationer mellan landets kommuner vad gäller tillsynsfrekvens och att detta innebär stora kvalitetskillnader mellan landets kommuner samt att djurägare inte behandlas lika.⁶⁹

Omfattningen och utformningen av jordbruksverkets stöd och uppföljning av tillsynen på lokal och regional nivå utpekas som en grundläggande orsak till de brister som visats. Verket har inte formulerat tydliga krav på tillsynsarbetet. Vidare har man inte följt upp hur verksamheten i kommunerna fungerat och inte gett regionala tillsynsmyndigheter underlag för återkoppling till lokala myndigheter. Enskilda inspektörer och veterinärer har därför varit tvungna att agera på eget initiativ.⁷⁰

Samarbetet mellan aktörerna i tillsynssystemet behöver utvecklas. Det behövs mer resurser till djurskyddsarbete på lokal och regional nivå. Framförallt på lokal nivå är detta nödvändigt för att tillsynen ska kunna utvecklas.⁷¹

I rapporten uttalas att länsstyrelsernas mellanposition inom djurskyddstillsynen, inneburit mycket ansvar och små resurser för många uppgifter. Detta samtidigt som länsstyrelserna fyller en viktig funktion i

⁶⁷ Redan i förarbetena till 1988 års djurskyddslag uttalar departementschefen att den lokala djurskyddstillsynen fått mycket kritik.

⁶⁸ Riksrevisionen, a.a. s. 17.

⁶⁹ Riksrevisionen, a.a. s. 7, 10.

⁷⁰ Riksrevisionen, a.a. s. 8.

⁷¹ Riksrevisionen, a.a. s. 10.

tillsynsorganisationen genom sin geografiska närhet till de kommunala tillsynsmyndigheterna samt sin juridiska och veterinära sakkunskap.⁷²

De problem som FVO i sin rapport pekar på får i stor utsträckning en lösning genom de förslag som ges i två rapporter som behandlas nedan.

Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn

Tillsynsutredningens rapport har med avseende på tillsynsbegreppet behandlats ovan. Ifråga om kommunernas roll inom tillsynen konstateras i utredningen att den kommunala tillsynen håller varierande kvalitet och att den har både för- och nackdelar. Med hänsyn till att man inte anser att det är lämpligt att överföra de kommunala tillsynsuppgifterna till länsstyrelserna drar utredningen dock slutsatsen att bristerna i den kommunala tillsynen kan åtgärdas inom den nuvarande organisationsmodellen.⁷³

Lösningen ligger i en starkare statlig styrning. Bland annat ska det vara möjligt att utfärda föreskrifter om hur tillsynsuppgifterna ska utföras på alla kommunala tillsynsområden. De centrala myndigheterna (som till exempel Djurskyddsmyndigheten, min anmärkning) ska också ge kommunerna vägledning och löpande följa hur tillsynen bedrivs. Om en kommun allvarligt brister i sitt tillsynsuppdrag ska den centrala myndigheten som en sista utväg kunna ta över ansvaret.⁷⁴

Utredningens slutsats är att skäl om tydlighet och effektivitet talar för en allmän tillsynslag. Denna lag föreslås innehålla legaldefinitioner av begrepp, regler om samordning (innefattande föreskriftsrätt, tillsynsvägledning, ingripandemöjligheter mot försumliga tillsynsorgan), samt en katalog av ingripandemöjligheter att användas vid tillsyn. Bland ingripandemöjligheterna finns en del nya verktyg som exempelvis anmärkning. Anmärkning ska vara en mildare form av ingripande än ett föreläggande, och är tänkt att användas vid mindre överträdelser.⁷⁵

Utredningen erinrar särskilt om att medlemskapet i EU för en del områden innebär att EU ställer krav, som har företrädare framför svensk rätt, på hur tillsynen ska bedrivas.⁷⁶

Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn

Propositionen *Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn* syftar till att stärka den lokala tillsynsorganisationen inom ramen för den nuvarande tillsynsmodellen. Översiktligt innebär förslaget följande för tillsynen enligt djurskyddslagen:⁷⁷

⁷² Riksrevisionen, a.a. s. 12.

⁷³ SOU 2004:100, s. 15, 141.

⁷⁴ SOU 2004:100, s. 144.

⁷⁵ SOU 2004:100, s. 17-18.

⁷⁶ SOU 2004:100, s. 136.

⁷⁷ Prop. 2004/05:72, s. 1-

- Djurskyddsmyndigheten får ett tydligare ansvar för samordning och ledning av tillsynen. Myndigheten ska med bindande föreskrifter styra hur den operativa tillsynen ska utföras. Djurskyddsmyndigheten ska följa upp länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn med rådgivning och utbildningsinsatser.
- Bestämmelser om kommunal samverkan ska införas för att öka förutsättningarna att effektivisera den kommunala tillsynen.
- En befogenhet införs för länsstyrelse och djurskyddsmyndighet att förelägga en kommun att rätta till brister inom tillsynen. Om bristerna är grova eller har pågått en längre tid ska länsstyrelsen kunna ta över tillsynen över en viss verksamhet. Detta är som synes en utveckling av förslaget i tillsynsutredningens rapport som nämnts ovan.⁷⁸
- Det blir möjligt att ta ut avgift för fler åtgärder i samband med tillsynen, vilket förbättrar tillsynens ekonomiska förutsättningar.

EU:s kontrollförordning⁷⁹

Den i januari 2006 börjar, som nämnts ovan, en EU förordning om kontroll av livsmedel, foder och djurskydd att gälla inom EU. Förordningen innebär bl.a. regler om att den kontrollerande myndighetens (tillsynsorganets) organisatoriska ställning ska garantera den offentliga kontrollens opartiskhet (4.4). Det får inte finnas någon intressekonflikt för tillsynspersonalen (4.1 b). Tillsynspersonal ska finnas i tillräcklig omfattning och vara välkvalificerad (6 a) samt ha tillgång till nödvändiga hjälpmedel/utrustning (4.1 c). Tillsynen ska vara effektiv och nationellt sett likvärdig (4.2 a, 4.4).

Med förordning vill man säkerställa en offentlig kontroll som är regelbunden och riskbaserad. Vidare ska den offentliga kontrollen vara ändamålsenlig, planerad, dokumenterad och kvalitetssäkrad (3.1;4.2 a)

Vid överträdelse av nationella bestämmelser om djurskydd ska lämpliga åtgärder vidtas. Påföljder vid överträdelser, av de bestämmelser vars efterlevnad kontrolleras, bör vara effektiva, avskräckande och proportionerliga (55.1).

Alla tillsynskostnader får avgiftsfinansieras. Avgifterna får högst motsvara verklig kostnad (27.1, 27.4 a)

I de fall tillsynen delegeras till regionala eller lokala organ måste den centrala myndigheten säkerställa en effektiv och ändamålsenlig samordning

⁷⁸ SOU 2004:100

⁷⁹ Hänvisningar inom parentes avser artikel samt punkt i förordning (EG) nr 882/2004

med dessa organ. Detta innebär att det måste finnas en hög grad av samarbete mellan djurskyddsmyndigheten och den operativa tillsynen (4.3).

Varje land ska utarbeta en tillsynsplan för flera år och denna ska uppdateras årligen (41)

3.2.4 Slutsats

Sammanfattningsvis innebär den europeiska lagstiftningen inom tillsynsområdet att svensk tillsynsorganisation måste förändras på vissa punkter, främst i fråga om den statliga styrningen av den operativa tillsynen på kommunal nivå. Tillsynspropositionen (2004/05:72) är ett uttryck för en svensk anpassning i denna riktning.

Det har ifrågasatts om den kommunala tillsynsorganisationen överhuvudtaget är förenlig med kontrollförordningens regler. Enligt förordningen ska den offentliga kontrollen som sagt vara opartisk, utan intressekonflikter för den personal som utför kontrollen. Kommunernas roll där man kan vara tillsynsutövare över en viss verksamhet som man samtidigt är verksamhetsutövare för, menar många inte stämmer med de krav på oberoende och konkurrensneutralitet som förordningen innebär. Enligt min mening innebär den kommunala organisationen i sig med den mängd olika intressen, och den variation av resurser och kompetens som råder mellan skilda kommuner, att en opartisk och nationellt sett enhetlig tillsyn är svår att uppnå.⁸⁰

I kontrollförordningen anges att den offentliga kontrollens enhetlighet måste garanteras (4.4). I den ovan nämnda FVO-rapporten rekommenderas särskilt att länsstyrelsernas tillsynsuppgifter i förhållande till kommunerna tydliggörs så att det finns en enhetlig syn i landet angående vilka uppgifter länsstyrelsen har. I den senaste propositionen om tillsyn uttalas dock ifråga om länsstyrelsernas roll att: *Behovet av samordnande insatser varierar både till omfattning och inriktning, i de olika länen. Det bör därför (---) åligga den enskilda myndigheten att närmare bestämma hur tillsynsarbetet skall utformas.* Frågan är om detta kommer att vara tillräckligt för att åstadkomma den likvärdiga tillsyn som krävs och efterfrågas. Som regional aktör inom tillsynsorganisationen har länsstyrelserna, som presenteras i följande avsnitt, en nyckelposition. Just de synpunkter som framförts, bl.a. från europeiskt håll, om att länsstyrelsens roll inom djurskyddstillsynen är otydligt definierad, kan dock ge upphov till problem vilket ska diskuteras i uppsatsens huvuddel, avsnitt 6-9.

⁸⁰ Den tidigare EU-parlamentarikern Marit Paulsen har anmält den svenska tillsynsmodellen till EU-kommissionen av de anledningar som nämns i stycket. Källa: artikel i Uppsala nya tidning, 2005-03-29.

4 Länsstyrelsens roll i djurskyddsärenden

4.1 Allmänt om länsstyrelsen som myndighet⁸¹

För snart 400 år sedan, när länsstyrelserna inrättades, genom Axel Oxenstiernas reform av statsförvaltningen, var deras främsta uppgift att administrera och kontrollera den lokala skatteindrivningen. I dag har skatteverket hand om skatterna och länsstyrelsen har en annan funktion. Länsstyrelserna är statliga förvaltningsmyndigheter och fungerar som statens förlängda arm i länen. Länsstyrelserna lyder under regeringen, finansdepartementet.⁸²

Efter sammanslagningar av län i slutet av 1990-talet finns det i dag 21 län. Länsförvaltningen kostar årligen cirka 3 miljarder, kostnaderna finansieras huvudsakligen av statliga anslag.

4.2 Normer

Som alla myndigheter ska länsstyrelsen följa verksförordningen. Länsstyrelsen har dock i första hand att följa länsstyrelseinstruktionen. I instruktionen föreskrivs vilka bestämmelser i verksförordningen som gäller för länsstyrelsen. Instruktionen anger övergripande arbetsuppgifter och ansvarsområden för länsstyrelsernas verksamhet.⁸³

I 3 § länsstyrelseinstruktionen anges 11 sakområden där länsstyrelsen har uppgifter. Ett av områdena är *lantbruk*, ett annat är *livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor*.

Länsstyrelseinstruktionen är av mer övergripande karaktär än regleringsbrevet. Genom regleringsbrevet utövar regeringen den operativa styrningen av länsstyrelsernas verksamhet. Mål-, resultat- och återrapporteringskrav anges i regleringsbrevet. Dessutom uppställs de finansiella ramarna för verksamheten. På detta sätt påverkar staten implementeringen av de politiska besluten.

⁸¹ Avsnitt 4.1 bygger i väsentliga delar på redogörelse för länsstyrelseorganisationen, från regeringskansliets hemsida (www.regeringen.se), om inte annat anges, är faktauppgifter hämtade därifrån.

⁸² 6 § 11 kap. Regeringsformen

⁸³ Förordning med länsstyrelseinstruktion (2002:864).

I regleringsbrevet som utfärdas årligen uppställs mål för olika områden inom länsstyrelsernas verksamhet. Ekonomiska ramar samt andra villkor uppställs också. Enligt regleringsbrevet är länsstyrelsen skyldig att på olika sätt åiterrapportera till regeringen för att verksamheten ska kunna utvärderas. Inom de ramar regleringsbrevet anger står det dock styrelserna fritt att välja hur man ska nå uppställda mål. Varje år anger regleringsbrevet vilka av länsstyrelsernas sakområden som ska prioriteras under året, och syftet med dessa åtgärder.

4.3 Uppgifter

Enligt 1 § länsstyrelseinstruktionen ansvarar länsstyrelsen för den statliga förvaltningen i länet (i den mån ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter inte ligger inom annan myndighets ansvarsområde). Styrelsen ska även verka för att nationella mål ska få genomslag i länet. Detta ska ske med hänsyn tagen till regionala förhållanden och förutsättningar. I skilda län kan regeringens politik således förverkligas på olika sätt.⁸⁴

Vidare har länsstyrelsen en samordnande funktion, för olika samhällsintressen inom sitt ansvarsområde i länet. Samordningen ska ske utifrån ett statligt helhetsperspektiv. Utvecklingen i länet ska både främjas och följas av länsstyrelsen, som också har till uppgift att hålla regeringen informerad om tillståndet i länet.⁸⁵

Som statens regionala företrädare och samordnare har länsstyrelsen uppgifter inom en mängd skilda områden. De största områdena är naturvård, miljöskydd, lantbruk samt regional utvecklingspolitik och konkurrens. Länsstyrelserna har ansvar för tillsyn, uppföljning och utvärdering av flera samhällsuppgifter under kommunalt huvudmannaskap. Exempel på sådana uppgifter är miljö-, livsmedels- och djurskyddstillsyn. Allmänna förvaltningsuppgifter som handläggning av tillstånds- och bidragsansökningar av olika slag utgör också en stor del av länsstyrelsernas verksamhet.⁸⁶

4.4 Organisation

Gemensamt för alla länsstyrelser är att regeringen fr.o.m. år 2003 utser myndighetens styrelse. Tidigare var det landstingen som gjorde detta. Avsikten med förändringen var att tydligare definiera länsstyrelsens statliga uppdrag. Styrelsen är det länsstyrelsens högsta beslutande organ.

⁸⁴ 2 § 1 st. (2002:864).

⁸⁵ 2 § 2 st. (2002:864).

⁸⁶ De ansökningar länsstyrelsen behandlar är t.ex. ansökningar som rör körkort, jordbruksstöd, EU-bidrag; fördelning av EU-bidrag. Dessutom administrerar man tillstånd för olika typer av verksamheten och hanterar utbetalningar av bidrag som t.ex. lönegarantier.

Regeringen utser även landshövdingen som leder länsstyrelsen. Länsstyrelserna lyder under finansdepartementet där länsstyrelseenheten har till uppgift att arbeta för att det finns en balans mellan uppgifter och resurser för länsstyrelserna.

4.5 Rättslig reglering av länsstyrelsens roll inom djurskyddet

I 3 § länsstyrelseinstruktionen⁸⁷ fastställs att länsstyrelsen har uppgifter inom en rad olika samhällsområden, bland dessa kan nämnas naturvård och miljöskydd; social omvårdnad; kommunikationer; samt livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor. Vilka uppgifter länsstyrelsen har inom de olika områdena framgår inte av instruktionen, som är av övergripande karaktär. Närmare styrning av olika områden sker genom det årliga regleringsbrevet. Följande matris från regleringsbrevet för länsstyrelsernas verksamhet år 2005 visar djurskyddstillsynens roll i länsstyrelsernas organisation.⁸⁸

Politikområde	Verksamhetsområde	Verksamhetsgren
Regional samhällsorganisation	Kunskapsuppbyggnad, samordnings- och sektorsövergripande arbete	Generellt sektorsövergripande arbete
		Regional utveckling
		Miljömålsarbete
	Tillsyn och vägledning	Social tillsyn
		Miljötillsyn
		Djur- och livsmedelstillsyn
		Övrig tillsyn
	Ärendehandläggning	Trafikärenden
		EU-stöd
		Övrig ärendehandläggning

Länsstyrelsernas verksamhet bedrivs inom politikområde Regional samhällsorganisation. Verksamheten syftar till att bidra till måluppfyllelsen inom andra politikområden (ett av dessa områden är djurpolitik, min anmärkning⁸⁹)

Verksamhetsgrenen Djur- och livsmedelstillsyn har som utgångspunkt djurskyddstillsynen ska bedrivas effektivt och likvärdigt i hela landet. I

⁸⁷ Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion, Finansdepartementet.

⁸⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Länsstyrelserna m.m.

⁸⁹ Mål för politikområde Djurpolitik: Ett gott djurskydd och ett gott djurhälsotillstånd bland djur i människans tjänst och att viltstammarna förvaltas på ett sådant sätt att oacceptabla skador på människor och egendom inte uppstår. Bilaga till regleringsbrev för år 2005.

enlighet med detta ska länsstyrelsen verka för att bevaka och upprätthålla ett gott djurskydd. Man ska för detta ändamål följa upp ställda djurskyddskrav⁹⁰

Länsstyrelsens roll inom djurskyddet innebär bl.a. att myndigheten ska lämna information och råd till allmänheten m.fl. i djurskyddsfrågor och ta emot anmälningar om bristfällig djurhållning. Man samarbetar också med polis- och åklagarmyndigheter i brottsutredningar som rör djurskyddsärenden. En annan av länsstyrelsens uppgifter är att vara förprövningsinstans i fråga om godkännande av anläggningar/förvaringsutrymmen för djurhållning.⁹¹

Av tillsynspropositionen (prop. 2004/05:72, s. 22) framgår att regeringen anser att länsstyrelsen har till uppgift att genom rådgivning och kommunbesök, stödja och påverka kommunerna inom länet. Enligt 2 och 3 § § länsstyrelseinstruktionen har länsstyrelsens ansvar för att samordning inom sina ansvarsområden (bl.a. djurskydd) och för att statliga beslut (djurskyddslagstiftningen) har genomslag i länet. Länsstyrelsen har således tillsynsvägläddande uppgifter inom djurskyddstillsynen.

4.5.1 Länsstyrelsens tillsynsrelaterade uppgifter:

- Direkta tillsynsuppgifter som t.ex. beslut om djurförbud/omhändertaganden. Även länsstyrelsens befogenhet att meddela beslut enligt 26 § DL får anses utgöra en del av direkt tillsynsverksamhet.⁹²
- Tillsyn över kommunernas tillsyn, denna tillsyn omfattar dels kontroll men även samordning som inkluderar tillsynsvägledning (stöd). Fastställelse av omedelbara omhändertaganden är ett uttryck för länsstyrelsens tillsyn över de kommunala myndigheterna.
- Överprövningsuppgifter. När kommunen meddelat ett beslut enligt 26 § DL kan beslutet, enligt 38 § DL, överklagas till länsstyrelsen.

⁹⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende länsstyrelserna m.m.

⁹¹ SOU 1996:13, s. 38.

⁹² I prop. 2004/05:73, s. 15, uttalas det i djurskyddslagen inte specificeras några tillsynsuppgifter som länsstyrelsen har men att det till länsstyrelsernas ansvarsområde hör att fullgöra angränsande uppgifter som t.ex. beslut om omhändertaganden. Enligt min åsikt innebär dessa angränsande uppgifter att länsstyrelsen utövar operativ tillsyn. Dock är det bara en begränsad del av tillsynen, d.v.s. den tillsyn som krävs för att kunna besluta om omhändertagande, djurförbud, o.s.v. Kommunernas operativa tillsyn omfattar däremot rutininspektioner, rådgivning m.m.

4.6 Reflektioner

Efter att översiktligt ha behandlat djurskyddslagstiftningen och tillsynsorganisationen har jag nu kommit till huvuddelen av min uppsats.

Genom mina studier av utredningar, rapporter och propositioner samt efter de samtal jag parallellt med litteraturstudierna har genomfört med aktörer från olika delar av djurskyddets tillsynsorganisation står följande klart: Den kommunala tillsynen varierar kraftigt i landet. Detta gäller ifråga om kompetens, ambitionsnivå, resurstillgång, engagemang, arbetsmetodik m.m. Inte minst har de olika djurskyddsinspektörerna varierande stöd från nämnden och sin politiska ledning i övrigt (kanske är detta vad som är mest påverkar tillsynens kvalitet). Med tanke på att samtliga utredningar av tillsynen kommit till samma resultat är detta ingen revolutionerande slutsats.

Det är lika naturligt som olämpligt att denna variation i tillsynens kvalitet avspeglar sig i en variation av djurskyddets kvalitetsnivå. I den senaste propositionen om tillsyn (prop. 2004/05:72, s. 17) uttalas ambitionen att djur ska ha samma skydd oavsett var i landet de finns. Denna vision kommer inte att bli verklighet inom den närmaste tiden. Detta gäller oavsett vilka förändringar som påbörjas inom tillsynsorganisationen. Det handlar om en tillsynsorganisation där den operativa tillsynen i första hand utövas av 290, av varandra oberoende aktörer. Visserligen har varje nämnd som utövar tillsyn, sitt uppdrag från staten. Men nämnderna har samtidigt, på betydligt närmre håll, 290 av varandra oberoende huvudmän, sina respektive kommunalfullmäktige. Genom tilldelning av medel och utnämning av nämndens ledamöter finns medel för påverkan som kommer att resultera i ett varierande djurskydd på kommunal nivå. Detta är ett faktum.

Nedan sammanfattas vad jag genom intervjuer och studier av ärenden kommit fram till angående orsakerna till bristerna inom den kommunala tillsynen. Dessa slutsatser utgör samtidigt utgångspunkten för mina ursprungliga antagande om i vilka avgörande avseenden länsstyrelsen kan kompensera för bristfällig kommunal tillsyn.

4.6.1 Varför brister det i den kommunala djurskyddstillsynen

Det finns flera orsaker till en bristfällig kommunal tillsyn. Efter att jag intervjuat länsstyrelsemedarbetare samt djurskyddsinspektörer har jag uppfattningen att det ofta beror på en kombination av nedanstående faktorer:

- **Kunskap** - Både djurskyddsinspektörer och länsstyrelser framhåller att inspektörernas kunskap om kunskap om förvaltningsrätt och processrätt många gånger är otillräcklig. Genom otillräckliga undersökningar och utredningar försämras förutsättningarna både för djurskyddslagens ingripandemöjligheter och för fällande domar i djurplågerimål.

Den allvarligaste konsekvensen av bristande kunskap är dock enligt min åsikt den osäkerhet, och rädsla för att agera, som blir följden av okunskap. Det är inte de bristfälliga utredningarna som är det största hotet mot djurens skydd, utan de utredningar som aldrig hamnar på länsstyrelsens bord p.g.a. att djurskyddsinspektörer väljer att inte agera, hellre än att riskera att göra fel. Osäkerhet kombinerad med otillräckligt stöd och vägledning är förklaringen till sådant agerande.

Jag har också kunnat konstatera att många inspektörer, kanske främst de för vilka djurskyddstillsynen bara är en av flera arbetsuppgifter, inte har aktuell kunskap om djurskyddslagstiftningen och de förändringar som skett de senaste åren. Eftersom förändringarna har skärpt lagen finns en tendens till eftersläpning i tillämpningen. Tillsynspersonal (på både kommuner och länsstyrelser) tillämpar regler efter deras tidigare, mer tillåtande, lydelse. Jag har i rättsfall sett flera exempel på att länsstyrelser, även efter 2003 års skärpning av bestämmelsen om djurförbud, underlåter att meddela befogade förbud, utan att det finns tillräckligt stöd för det i ärendet, detta med argument om att man *antar* att missförhållanden inte kommer att upprepas. Man tillämpar förbudsbestämmelsen enligt den lydelse den hade innan år 2003.

- **Engagemang** - Engagemang och intresse för arbetsuppgifterna som innefattar djurskydd, är inte alltid högt bland inspektörerna. Detta gäller enligt min uppfattning i större utsträckning för de inspektörer som inte i huvudsak arbetar med djurskydd. Orsaker till detta kan dels vara att man har sitt främsta intresse i andra arbetsuppgifter, dels att sällan förekommande ärenden inte håller kunskaperna uppdaterade och aktuella. Därigenom känner man sig inte säker på dessa uppgifter och blir då mindre intresserad av dem o.s.v.

Samtidigt vill jag understryka att av de inspektörer jag varit i kontakt med visar en klar majoritet ett stort engagemang och intresse för djurskyddstillsynen. Det finns dock inspektörer som är helt passiva i sin yrkesroll, vilket bokstavligen talat förlamar djurskyddstillsynen i den aktuella kommunen. Djurskyddsinspektören är den avgörande länken i lagstiftningens och tillsynens kedja. Brister det i detta led blir konsekvensen ofelbart ett lidande för en mängd djur.

Mitt intryck är att de passiva inspektörerna genomför få inspektioner och i väldigt liten utsträckning använder sig av de verktyg som finns för att trygga djurskyddslagens efterlevnad. Man ger råd och information, men följer inte upp och agerar inte när rättelse inte sker. En intressant iakttagelse är att de inspektörer som verkat mest passiva, också är de som menar att de flesta anmälningar de får in från allmänheten (om bristfällig djurhållning) är s.k. okynnesanmälningar. Man har uppfattningen att anmälningarna i mycket stor utsträckning inte bara beror på okunskap eller missriktad

välvilja (dessa anmälningar betecknas här som obefogade anmälningar) utan att det snarare finns en illvillig grund till att det anmäls. Även djurskyddsinspektörer som verkar mycket engagerade i sitt arbete har framfört åsikten att många anmälningar är obefogade men förklaringarna man ser till det skiljer sig från de passiva inspektörernas. De engagerade inspektörerna menar ofta att obefogade anmälningar har en grund antingen i okunskap om djur eller i det faktum att det faktiskt finns missförhållanden, men inte av den art att ett ingripande med stöd av djurskyddslagen är möjligt.

Inspektörens engagemang skapar en god eller ond cirkel. I kommuner där det är tydligt att befogade anmälningar leder till att kommunen agerar, anser allmänheten att det är ”värt besväret” att anmäla. Missförhållanden kommer därför i större utsträckning till myndigheternas kännedom i dessa kommuner. I kommuner med en passiv tillsyn sker det motsatta, eftersom det inte ger resultat att reagera på missförhållanden sker också färre anmälningar. I fråga om sällskapsdjur, där inga rutininspektioner sker, är anmälningar från allmänhet och organisationer helt avgörande för det skydd utsatta djur får.

- **Motivation** - hos den enskilde djurskyddsinspektören brister. Detta kan bero på att man inte ser resultat av nedlagt arbete. Trots grundligt förarbete och undersökningar meddelas inte befogade djurförbud. Likaså leder åtalsanmälningar till inget eller litet resultat på grund av bristande engagemang från polis och rättsväsendet. Till slut tappar inspektörer motivationen och lägger inte tid och resurser på utredningar.

Den enskilde djurskyddsinspektören är många gånger mycket ensam i sin yrkesroll. Särskilt i mindre kommuner saknas det ofta någon att fråga eller diskutera med. Om inte ledningen, förvaltningschefen/nämnden/kommunfullmäktige, är stödjande utan kanske tvärtom, motarbetar det intresse djurskyddsinspektören företräder, är det få inspektörer som i längden klarar att driva sin egen linje. De facto har inspektören ingen formell makt.

I en del av de ärenden där jag konstaterat stora brister i handläggningen har en gemensam faktor varit ansvariga tjänstemän eller politiker som ansett att andra intressen vägt tyngre än djurskyddet och som därför motsatt sig befogade beslut och ingripanden till djurens skydd. Utan stöd från t.ex. länsstyrelsens sakkunniga, har den enskilde djurskyddsinspektören i dessa fall ofta inte haft mycket att sätta emot.

Av Djurskyddsmyndigheten kan inspektören få vägledning, samtidigt saknas den lokala anknytningen som kan vara viktig för att ha vägar att påverka även ledning och politiker. Ett par av de länsstyrelser jag varit i kontakt med arbetar mycket medvetet med att

stödja de kommunala inspektörerna, både genom konkret vägledning och genom att komma till kommunerna. På det sättet byggs viktiga kontaktnät. En länsstyrelse som gjort kommunbesök sedan 2001 har kunnat konstatera att en stor majoritet av de besökta tillsynsnämnderna, efter länsstyrelsens besök, har fått ökad tilldelning av resurser från kommunfullmäktige.

- **Vilja** - Ibland är problemet helt enkelt en bristande vilja hos inspektören att driva ett djurskyddsärende. I en viss kommun finns kanske uttalade eller outtalade påtryckningar från politiskt håll om att inte gå för hårt fram (se ovanstående punkt). Det kan också vara så att den lokala anknytningen blir en nackdel. Inspektören vill inte riskera förhållandet till djurhållaren eller övriga i den lokala omgivningen.
- **Kunskap om vissa slags djur** - Bristande fackkunskap om visst slag av djur är inte ovanligt. Inspektörer som har mycket stor kunskap och erfarenhet av lantbrukets djur har kanske inte lika omfattande kännedom om samtliga sällskapsdjur, och tvärtom. Med tanke på den spännvidd som finns inom inspektörernas arbetsuppgifter och ärenden är det naturligt att det inte är möjligt att ”kunna allt om allt”. I kombination med bristande resurser (vilket kan innebära att man inte anlitar experter som t.ex. konsulenter från kennelklubben) kan detta innebära att bedömningen av t.ex. sällskapsdjur inte blir korrekt. Detta kan få till följd att djuret bedöms endast efter lättkonstaterade och påtagliga tecken, exempelvis om mat och vatten finns samt om djurets fysiska kondition är godtagbar. Däremot missas mer subtila tecken i djurets beteende och utredningen ger inte en korrekt bild av djurets lidande och tillstånd.⁹³

I vissa kommuner har man ett samarbete med specialister som t.ex. kennelklubbens konsulenter i fråga om hundar. På detta sätt säkerställs en riktig bedömning av djuren. Detta verkar dock inte vara så vanligt, till viss del beroende på resurser, men kanske främst p.g.a. att rutiner för detta helt enkelt saknas.

- **Resurser** - På grund av att kommunen har brist på resurser eller att kommunfullmäktige inte satsar på djurskyddet har den enskilde inspektören och nämnden otillräckliga resurser för att bedriva sin tillsyn och göra utredningar. Detta innebär att man ogärna anlitar veterinär och inte tar prover eller gör andra undersökningar i önskvärd omfattning.

⁹³ Ett konkret exempel på detta är djurskyddsinspektörer som inspekterat s.k. hoarders, d.v.s. djursamlare, som håller en mängd djur, t.ex. katter på en liten yta. En inspektör utan mer ingående kunskap om katter kan då konstatera att djuren är lugna och tysta, medan en inspektör med kunskaper om kattens beteende inser att stillheten troligtvis är ett uttryck för en mycket hög nivå av stress bland katterna.

Av den anledningen kan den kommunala utredningen i olika typer av ärenden bli otillräcklig. Om detta inte kompenseras i ett senare skede, av kommunen eller av länsstyrelsen, blir konsekvensen att skyddet för djuren åsidosätts.

Länsstyrelsens möjligheter att kompensera djurskyddet

Mina slutsatser angående var det brister i den kommunala tillsynen leder till utgångspunkten för min uppsats - den slutsats jag inledningsvis redogjort för om hur länsstyrelsen, till djurens skydd, inom tre huvudområden kan kompensera för de kommunala bristerna:

1. Länsstyrelsens vägledning, i form av konkreta råd och synpunkter, till de kommunala tillsynsmyndigheterna.

På detta sätt kan länsstyrelsen kompensera för bristfällig kunskap på det kommunala planet. Samtidigt ökar engagemang och motivation när man får stöd och hjälp att utföra en uppgift rätt. Med ökad kunskap följer en större säkerhet vilket ger synergiska effekter på alla plan. Länsstyrelsens stöd kan vara mycket viktigt särskilt för den djurskyddsinspektör som inte har tillräckligt stöd på den egna arbetsplatsen.

Den främsta anledningen till att länsstyrelser är försiktiga och återhållsamma vid rådgivning till kommunerna, är rädslan för att hamna i en jävssituation.

2. Länsstyrelsens möjlighet att (när kommunen inte gör det), utöva den operativa tillsyn som är nödvändig för att upprätthålla djurskyddet.

Här kan länsstyrelsen kompensera för både brister i resurser, vilja och faktiskt också kunskap. I en kommun med små resurser anlitar man ofta inte utomstående specialister/konsulter med följd att bedömningar av en situation kan bli felaktiga.

I en del fall har det uppstått en låst situation mellan den kommunala inspektören och anmälare/allmänhet. Detta är tillfällen då argumentet om okynnesanmälningar ofta lyfts fram av den kommunale inspektören. Länsstyrelsen kan bidra till att djurens skydd inte blir lidande av prestigetänkande eller passivitet från den kommunala inspektörens sida.

Länsstyrelsens roll inom djurskyddstillsynen är inte väldefinierad, och till viss del motsägelsefull. Det innebär att det finns utrymme för skilda tolkningar av länsstyrelsens uppgifter. En del länsstyrelser anser att det i länsstyrelsens roll inte finns något utrymme för att aktivt utöva tillsyn.

3. Länsstyrelsens utredningsansvar i djurskyddsärenden.

Variationer ifråga om kunskap och resurser inom den kommunala tillsynsorganisationen medför att de utredningar länsstyrelsen har att bedöma, håller varierande kvalitet. Om länsstyrelsen beslutar på ett otillräckligt material upprätthålls inte djurens skydd, eller så drabbas den enskildes rättssäkerhet. För materiellt korrekta beslut är det en förutsättning att tillräckliga utredningar görs. Om länsstyrelsen menar att det är kommunen som har utredningsansvaret, och på den grunden inte tar initiativ till vidare utredning blir resultatet oftast att det på formella grunder inte är möjligt att tillvarata djurskyddsintresset i önskvärd omfattning. Till exempel kan en otillräcklig utredning medföra att befogade djurförbud inte meddelas. I förlängningen har detta en negativ effekt som slår tillbaka på den kommunala tillsynen. Genom att beslut inte fattas från länsstyrelsens sida minskar inspektörernas engagemang och motivation, och länsstyrelsen får färre anmälningar om omhändertaganden och förbud. Djur som lider får inte det skydd som djurskyddslagen förutsätter.

Det har blivit relativt vanligt att länsstyrelser för det första menar att länsstyrelsen har en mer eller mindre renodlad domstolsfunktion, och för det andra menar att detta innebär att länsstyrelsen inte har till uppgift att utreda de ärenden man ska besluta i.

De tre följande avsnitten kommer att behandla dessa områden utifrån en analys av hinder som länsstyrelser kan uppleva begränsar deras "aktivitet".

Efter avsnittet om utredningsskyldighet följer två avsnitt som har samband med de ämnen som behandlats, dels diskuteras frågor som rör länsstyrelsens möjligheter att på olika sätt begränsa ett djurförbud – detta har direkt relevans för vilket skydd djuren får. Dels redogörs för vilka effekter skärpningarna – djurförbudsbestämmelsen – får för möjligheten att agera mot bristfällig myndighetsutövning.

4.7 Vägledning och jävsinvändningar

4.7.1 Bakgrund

En del länsstyrelser tar fasta på sin vägledande roll och tar en aktiv roll i det kommunala tillsynsarbetet. Man ger råd och vägleder de kommunala myndigheterna när dessa har frågor som rör konkreta fall. Man gör gemensam inspektion med djurskyddsinspektören för en gemensam bedömning etc. Flera länsstyrelser gör också kommunbesök där kommunens insatser bedöms ifråga om nedlagd tid, antal inspektioner, kvaliteten på rapporter o.s.v.

I andra län har länsveterinärerna instruerats av länsstyrelsens jurister att i stort sett inte ta någon befattning med kommunernas operativa djurskyddsarbete. Argumenten för detta synsätt är dels att länsstyrelsen inte ska påverka kommunernas självständighet (11 kap. 7 § RF), dels att dessa länsstyrelser främst betonar sin roll som överklagandeinstans för kommunala beslut. En roll som man menar blir tvivelaktig om man tar aktiv befattning med hur kommunerna utför sina uppgifter.⁹⁴

Synpunkter som framkommit vid mina intervjuer är bl.a:

- Länsstyrelsen arbetar endast med tillsynsvägledning och ska inte ta någon del i den operativa tillsynen.
- Länsstyrelsen både kan och bör aktivt agera i den operativa tillsynen när det behövs.
- På grund av risken för jävssituation i ett senare skede bör länsstyrelsen (i praktiken länsveterinären) inte ge konkret vägledning när kommunen ställer frågor om ett ärende. I det fall information ges måste den vara mycket allmänt formulerad. Länsstyrelsen kan informera om djurskyddslagstiftningen men ska absolut inte ge råd om hur lagstiftningen ska tillämpas eller tolkas.

Eftersom den kommunala tillsynsorganisationen håller varierande kvalitet i landet, är behovet av vägledning från den regionala myndigheten självfallet också varierande. Det är ett faktum att många djurskyddsinspektörer inte har tillgång till juridisk sakkunskap inom kommunen. Likaså har man ofta inte heller tillräcklig kompetens för att göra en riktig bedömning av ovanliga eller komplicerade djurskyddsärenden. I dessa fall är det helt avgörande för djurskyddet att djurskyddsinspektören har tillgång till en större erfarenhets- och kunskapsbank än sin egen. Som framgått i föregående avsnitt är okunskap och osäkerhet om vad som gäller i en viss situation, ofta en anledning till att inte göra något. Av rädsla för att göra fel är väljer djurskyddsinspektören att inte göra någonting.

Länsstyrelsen förefaller vara lösningen på dilemmat att djurskyddet undergrävs av kommunala begränsningar ifråga om resurser. Många länsstyrelser har dock, som ovan nämnts, inställningen att man varken kan ge konkreta råd eller på annat sätt medverka i den kommunala hanteringen av ett djurskyddsärende. Följden av detta synsätt blir en sämre kvalitet på det kommunala tillsynsarbetet. Detta innebär t.ex. svagt underbyggda utredningar, felaktigheter i handläggningen och, det mörkertal som inte syns i statistiken men som består av otaliga ärenden som inte finns – missförhållanden som får fortgå eftersom den kommunala myndigheten väljer att inte agera av rädsla för att göra misstag.

⁹⁴ Uppgifter om länsstyrelsernas olika policier kommer dels från egna iakttagelser (intervjuer med länsveterinärer i fyra län, dels från diverse rapporter och utredningar, bl.a. Riksrevisionen a.a. s. 117, FVO a.a. s. 6.

Det finns därför all anledning att närmare undersöka de argument som anförs till stöd för att länsstyrelsen inte ska ge kommunerna konkret vägledning/ta del i kommunernas operativa tillsyn.

4.7.2 Förhållandet kommun - länsstyrelse

I en utredning hänvisar Ulla Björkman till att länsstyrelsens roll som handledare åt kommunerna troligtvis varit betydligt aktivare under första hälften av 1900-talet. Hon nämner som exempel på företeelsen det stora antalet länsstyrelseexperter inom olika förvaltningsområden som hade en mellanställning mellan statliga centrala myndigheter, kommunerna och länsstyrelserna. Länsveterinären är en sådan experttjänst som fortfarande finns kvar (dock med en annan organisatorisk ställning än tidigare, mer om detta nedan).⁹⁵

Som nämnts i det historiska avsnittet innebar läsveterinärens roll i tillsynen, av efterlevnaden av 1944 års djurskyddslag, att medverka i den operativa myndighetens tillsyn. Lagen angav dels att hälsovårdsnämndens tillsyn skulle ske i samverkan med läsveterinär, dels att läsveterinären hade rätt att närvara vid hälsovårdens sammanträden om djurskyddsärenden. I motiven betonar departementschefen att det närmast förutsätts att läsveterinärerna kommer att begagna sig av denna möjlighet. Han kommenterar att läsveterinären inte har någon rätt att delta i nämndens beslut men att han däremot självklart ska ha rätt att delta i överläggningarna. Detta anses inte behöva särskilt föreskrivas.⁹⁶

Skälen för läsveterinärens medverkan förefaller ha varit dennes sakkunskap och engagemang i djurskyddsfrågor.⁹⁷

Läsveterinären tillhörde en grupp experter, länsarkitekt med flera, som organisatoriskt var en fristående regional myndighet. Som det uttalas i förvaltningslagens motiv var denna organisation snarare formell än reell och borde därför i jävshänseende inte medföra att bedömningen blev en annan. Det fanns även inom länsstyrelsen experter som t.ex. barnavårdskonsulent. Även dess experter hade en uppgift som innebar att de såväl bistod allmänheten med råd och hjälp samtidigt som man handlade ärenden och deltog i beslut.⁹⁸

Länsstyrelsens har således, genom läsveterinären, medverkat i den operativa tillsynen sedan den första djurskyddslagens tillkomst. Detta har skett parallellt med att länsstyrelsens haft en roll som överklagandeinstans vid kommunala beslut. Det är först under de senaste årtiondena som länsstyrelser i landet börjat ta fasta framförallt på sin roll som

⁹⁵ Björkman, Ulla, Rapport till Naturvårdsverket: Jäv hos kommunala miljötillsynsmyndigheter, s. 14.

⁹⁶ Kungl. Maj:ts proposition nr 43 år 1944, s. 61. 14 § SFS 1944:219.

⁹⁷ Kungl. Maj:ts proposition nr 43 år 1944, s. 61.

⁹⁸ Förslag till förvaltningslag, Kungl. Maj:ts proposition nr 30 år 1971, s. 342, 348-349.

överprövningsinstans, och menar att detta utgör ett hinder för ta aktiv befattning med ärenden som befinner sig inom de kommunala tillsynsmyndigheternas ansvarsområde.

Helt klart är att länsstyrelsen, lika lite som någon annan myndighet, kan tvinga den kommunala tillsynsmyndigheten att fatta ett visst beslut i ett ärende. Detta följer av grundlagen.⁹⁹

4.7.3 Jäv

I beslut den 31 oktober 1995 anför JO Wahlström angående länsstyrelsens roll som förprövningsinstans att länsstyrelsen i denna situation ofta har dubbla roller, och att detta kan medföra en risk för ifrågasättande av länsstyrelsernas myndighetsroll. JO skriver att länsstyrelsen i förprövningsärenden har en myndighetsfunktion men också i många fall är involverad i samma ärenden som uppdragstagare. Många av länsstyrelserna har inom ramen för sin servicefunktion en omfattande uppdragsverksamhet som innebär att man på konsultbasis utför uppdrag åt lantbrukare. Uppdragen innebär projektering av byggverksamhet som rör djurstallar, dessa ärenden blir i ett senare skede förprövningsärenden. JO uttalar: *Det är angeläget att länsstyrelserna organiserar sin verksamhet så att ingen risk uppkommer för en sammanblandning av de båda funktionerna, som skulle kunna leda till att länsstyrelsens opartiskhet i myndighetsfunktionen sätts i fråga*¹⁰⁰

Är denna situation att jämställa med länsstyrelsens roll i djurskyddsärenden? Fallet ovan gäller en helt annan typ av ärende. Det som i förprövningssituationen är mest ägnat att grunda ett ifrågasättande av länsstyrelsens opartiskhet, torde vara, att länsstyrelsen här har att fatta ett beslut som gäller godkännande av ett uppdrag som styrelsen själv medverkat i, mot betalning. Den misstanke som skulle kunna uppkomma är att länsstyrelsen är mer benägen att godkänna byggnader som man själv deltagit i projekteringen av. Det vill säga ett otillbörligt gynnande av den som anlitat länsstyrelsen istället för annan konsult. I detta fall har länsstyrelsens två roller helt skilda utgångslägen. I rollen som konsult kan tänkas finnas ett vinstintresse, i det andra fallet som beslutsmyndighet i förprövningsärendet, företräder länsstyrelsen det allmännas intresse.

Detta resonemang stöds av uttalanden i förarbeten till förvaltningslagen, om att just det faktum att den som är handläggare, *mot ersättning biträtt någon*, är ägnat att äventyra förtroendet för myndigheternas opartiskhet.¹⁰¹

⁹⁹ 11 kap. 7 § .regeringsformen

¹⁰⁰ Justitiemännens ämbetsberättelse. 1996/97:JO1, s. 353.

¹⁰¹ Kungl. Maj:ts proposition nr 30 år 1971, s. 343. Jämför med fjärde punkten i förvaltningslagens jävsbestämmelse som handlar om jäv på den grund att handläggaren mot ersättning biträtt någon i saken.

I djurskyddsärenden finns inte motsvarande förhållanden. Om länsstyrelsen medverkar i den lokala tillsynen så är det i egenskap av företrädare för samma intresse, det allmännas, som när styrelsen beslutar i ärendet, i första eller andra instans. Det finns därför inte samma grund till att misstro länsstyrelsens opartiskhet, som när styrelsen utfört ett konsultuppdrag, och sedan ska godkänna resultatet av det egna uppdraget.

De jävsgrunder som mest troligt kan aktualiseras i den typ av ärenden, förbud (29 § DL) och omhändertaganden (31, 32 §§ DL) som behandlas i min uppsats är s.k. tvåinstansjäv och delikatessjäv.

4.7.4 Tvåinstansjäv

Som tvåinstansjävet är konstruerat förutsätter det att¹⁰²:

1. En handläggare på myndighet A har deltagit i den slutliga handläggning av ett ärende.
2. Ärende som rör samma sak väcks hos myndighet B genom överklagande/underställning av annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet.
3. Samma handläggare befattar sig med ärendet vid dess behandling på myndighet B.

För det första är jävet personligt, det räcker alltså inte att myndighet B befattat sig med ärendet vid dess behandling på myndighet A, det måste vara en viss person som tagit denna befattning.

För det andra måste handläggaren i fråga deltagit i den första myndighetens slutliga handläggning av ärendet. Det räcker inte att handläggaren närvarat/tagit del i diskussionen eller varit rådgivande.

För det tredje krävs antingen att ärendet hos myndighet B, väckts genom underställning eller överklagande av beslut eller på grund av tillsyn över annan myndighet.

Helt klart är att tvåinstansjävet kan bli aktuellt om en handläggare (länsstyrelsen) deltagit i den slutliga (kommunala) handläggningen i ett ärende som gäller beslut enligt 26 § DL¹⁰³, och det kommunala beslutet sedan överklagas till länsstyrelsen. Den aktuella handläggaren bör inte i detta fall handlägga ärendet på länsstyrelsen. Dock förekommer det i förvaltningsärenden, inte minst i djurskyddsärenden, situationer när utredning och beslut behöver ske mycket snabbt. Av den anledningen finns

¹⁰² 11 § 1 st. 3. förvaltningslagen

¹⁰³ Bestämmelsen ger varje tillsynsmyndighet rätt att meddela de beslut som krävs för att upprätthålla efterlevnaden av lagen.

undantagsregeln som ger även en jävig handläggare möjlighet att vidta nödvändig åtgärd. Denna rätt innefattar inte bara att vidta utredande åtgärder utan även att avgöra ärendet.¹⁰⁴

Det är länsstyrelsen, inte kommunen, som fattar beslut om omhändertaganden och förbud. Undantaget är beslut om omedelbara omhändertagande, som även kommunen eller polismyndigheten, kan fatta och som i dessa fall ska fastställas av länsstyrelsen. I fallet med fastställande av det omedelbara omhändertagandet kan man dels se det som ett ärende som väcks på grund av tillsyn över en annan myndighet och dels som ett överklagat beslut. Detta förutsätter att det är kommunen som beslutat i ärendet. Är det polisen som beslutat gäller länsstyrelsens behandling av ärendet en vanlig överprövning. Tvåinstansjäv kan här aktualiseras om samma person sköter länsstyrelsens handläggning av ärendet, som deltagit i den slutliga handläggningen på kommunen.

Tvåinstansjäv i djurskyddsärenden

Om förutsättningarna för övrigt är uppfyllda kan tvåinstansjäv ifråga om förbuds- eller omhändertagandenärenden aktualiseras vid omedelbara omhändertaganden. Det kan även bli aktuellt när ett kommunalt beslut som meddelats med stöd av 26 § djurskyddslagen överklagas. För att undvika denna situation borde det vara tillräckligt att: När representant från länsstyrelsen medverkar i ärendet hos kommunen tar denne inte del i den slutliga handläggningen. Situationen kan också lösas genom att olika personer från länsstyrelsen bistår kommunen i ärendet/handlägger ärendet på länsstyrelsen. Det går att ge vägledning om hur lagen kan tolkas och tillämpas utan att ge kommunen ett beslut.

Det finns däremot ingenting som motiverar att länsstyrelsen av rädsla för att hamna i en tvåinstansjävssituation går så långt som att neka kommunen råd och vägledning i konkreta ärenden. Detta är en alltför långtgående åtgärd för att uppnå det avsedda syftet.

Konstruktionen av tvåinstansjävet, att den förutsätter deltagande i den slutliga handläggningen av ett ärende, för tankarna till uttalanden i motiven till 1944 års lag. Som redogjorts ovan, menar departementschefen där att länsveterinären självfallet kan medverka i överläggningarna i ett visst ärende, även om han inte får delta i det slutliga beslutet. Tvåinstansjävet är enligt bestämmelsens lydelse inte tillämpligt på denna situation. I och för sig var länsveterinären fram till 1971 inte anställd av länsstyrelsen utan var en del av en egen fristående regional myndighet. Detta var dock snarast ett formellt organisatoriskt förhållande och motsvarades knappast av en reell fristående ställning. Länsveterinärerna kunde, liksom övriga fristående experter, exempelvis vara föredragande eller på annat sätt delta i länsstyrelsens beslut i ärenden.

¹⁰⁴ Kungl. Maj:ts proposition nr 30 år 1971.

Motivuttalanden om tvåinstansjävet

Angående länsstyrelserna och jävsgrunderna, skriver Björkman med hänvisning till motiven *att förvaltningslagens jävsregler i stort sett konstruerats för att passa länsstyrelsens arbetsformer, särskilt i förhållande till kommunerna*. Detta för att de berörda myndigheterna skulle kunna ha en viss samverkan utan att frågan om jäv aktualiserades i ett senare skede. Som Björkman hävdar så är ju tvåinstansjävet konstruerat på ett sätt som inte gör det särskilt lättillgängligt vilket blir förståeligt när man ser förhållande länsstyrelse-kommun i ett historiskt sammanhang.¹⁰⁵

I det följande görs en genomgång av resonemanget i motiven till den äldre förvaltningslagens jävsregler. Ifråga om jävsreglerna hänvisar nämligen motiven till den nuvarande förvaltningslagen till de äldre förarbetena. Det resonemang som förs där är direkt relevant just för den aktuella situationen med länsstyrelsens möjligheter att ge konkreta råd, i förhållande till risken med detta förfarande för jävsinvändningar.¹⁰⁶

I jämförelse med rättegångsbalkens bestämmelse om tvåinstansjäv¹⁰⁷ har motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen ett mer begränsat tillämpningsområde. I motiven sägs angående detta att det skulle föra för långt att införa en jävsregel med innebörd att den som ska handlägga ett förvaltningsärende och tagit befattning med samma ärende hos annan myndighet, är jävig. *Det är inte någon större skillnad mellan föredragandens ställning hos beslutsmyndigheten, om han tagit befattning med en annan myndighets utredning (---) eller om det är hos den egna myndigheten som han gjort motsvarande utredning och förslag*. Vidare sägs att det inte i avgörande mån äventyrar opartiskheten att en person på sådant sätt deltar i flera myndigheters handläggning av samma sak. Av den anledning drar man slutsatsen att tvåinstansjävet i FL endast bör innefatta fall då en sak avgjorts i en instans och sedan blir föremål för omprövning i överordnad instans. I det ursprungliga förslaget innebär tvåinstansjävet att den som i något avseende tagit befattning med saken i en lägre instans ska anses som jävig om han deltar i högre instans beslutsfattande.¹⁰⁸

Det anses inte heller vara varken nödvändigt eller lämpligt att utesluta samtliga som tagit befattning med saken i lägre instans från handläggning i högre instans. Som exempel nämns att en sådan ordning skulle hindra de s.k. länsexperterna (dit länsveterinären hörde) att avge yttrande hos länsstyrelsen i ärenden som de tagit befattning med på det kommunala planet. Detta skulle vara en olämplig och opraktisk ordning, eftersom kommunerna i många fall inte har några andra experter att vända sig till.

I remissvar från länsstyrelserna, som förefaller ha haft en stark påverkan på den slutliga utformningen av jävsbestämmelsen, påpekas att länsstyrelserna

¹⁰⁵ Jäv hos kommunala miljötillsynsmyndigheter, rapport till Naturvårdsverket, Ulla Björkman.

¹⁰⁶ Äldre förvaltningslagen (1971:290), Förvaltningslagen (1986:223).

¹⁰⁷ 13 § 7. 4 kap. rättegångsbalken

¹⁰⁸ Prop. 1971:30, s. 339-342, 355-356

både har fristående experter (länsveterinär, länsarkitekt, min anmärkning) och anställda experter (länsingenjör, barnvårdskonsulent m.fl) och att skillnaden mellan dessa experter mera är formellt organisatoriskt än reell. Man menar att en stor del av experternas uppgift är en utåtriktad, serviceinriktad men även inspekterande verksamhet. ”För att förvaltningsarbetet ska kunna bedrivas effektivt bör de vara oförhindrade att med anledning av förfrågningar eller på eget initiativ till kommuner och enskilda uttala sin egen fackmannamenning, ge råd och anvisningar utan att för den skull uteslutas från medverkan i länsstyrelsens beslut (---).”¹⁰⁹ Man understryker att det även i övrigt kan vara nödvändigt/önskvärt att företrädare för länsstyrelsen lämnar besked om sin uppfattning eller ger konkreta råd i frågor som sedan genom besvär kan komma under länsstyrelsens prövning. Det är därför viktigt att tvåinstansjävet inte utformas på ett sätt att det hindrar länsstyrelsernas aktiva och serviceinriktade förvaltningsarbete.¹¹⁰

I motiven uttalas också att länsstyrelserna har del i den förvaltningsrättsliga tradition som borgar för en handläggning som tillgodoser den enskildes rättssäkerhet.¹¹¹

Departementschefen anför att syftet med jävsreglerna är att garantera att förvaltningsmyndigheternas handlande präglas av objektivitet och opartiskhet. Med hänvisning till länsstyrelsernas synpunkter uttalas att bestämmelsen om tvåinstansjäv inte bör utformas så den försvårar önskvärt informellt samråd mellan länsstyrelsen om den kommunala myndigheten. Det anses inte vara nödvändigt ut rättssäkerhetssynpunkt att den som i något avseende ”tagit befattning med saken” i lägre instans generellt ska vara förbjuden att delta i högre instans beslut. Istället ska det avgörande för jävigheten vara om tjänstemannen har deltagit i underordnad myndighets slutliga handläggning av saken. Departementschefen menar inte heller att det är lämpligt att generellt anse den som har biträtt någon i något avseende som jävig att handlägga ärendet (ombudsjäv, min anmärkning). I annat fall skulle jävsregeln kunna allvarligt begränsa tjänstemännens möjlighet att lämna service åt medborgarna i dennes umgänge med myndigheterna. För denna typ av jäv menar departementschefen istället att det avgörande bör vara om den handläggande tagit emot ersättning för sitt biträde.¹¹²

Delikatessjäv

Det s.k. delikatessjävet är ägnat att fånga upp fall som inte passar in under annan jävsgrund men där det ändå finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för handläggarens opartiskhet i ärendet.¹¹³

¹⁰⁹ Kungl. Maj:ts proposition nr 30 år 1971, s. 348-349.

¹¹⁰ Kungl. Maj:ts proposition nr 30 år 1971, s. 348-349.

¹¹¹ Kungl. Maj:ts proposition nr 30 år 1971, s. 304.

¹¹² Kungl. Maj:ts proposition nr 30 år 1971, s. 351, 356.

¹¹³ 11 §, 4 st. 5. förvaltningslagen

Delikatessjävet skulle kunna aktualiseras i ärenden som rör omhändertagande/förbud om man menar att det faktum att länsstyrelsen tagit del (gett råd, framfört synpunkter etc.) i ett ärende på kommunal nivå, innebär en sådan *särskild omständighet* som är ägnad att rubba förtroendet för en viss handläggares opartiskhet.

I motiven till bestämmelsen anförs i det ursprungliga lagförslaget (som genomfördes utan någon avgörande ändring) som exempel på sådana särskilda omständigheter situationer *då någon är uppenbar vän eller ovän med eller är ekonomiskt beroende av part eller intressent eller direkt lyder under honom, liksom fall då den handläggande är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.*¹¹⁴

I en genomgång av jävsproblem, refereras ett ärende som talar mot en tillämpning av delikatessjävet i den typ av fall som gäller då länsstyrelsens tjänsteman tagit del i kommunalt ärende.¹¹⁵

En regional förvaltningsmyndighet, länskollektornämnden, hade beslutat om bidrag till grundskolorna i länet. Ledamöterna i länskollektornämnden var i stor utsträckning samtidigt ledamöter i sina kommuners skolstyrelser. Rättsfrågan gällde om detta faktum kunde anses medföra tvåinstansjäv eller delikatessjäv.

JO uttalar att de kommunala skolstyrelserna ansökt om tilldelning av resurser från nämnden, och att dessa framställningar utgjort underlag för länskollektornämndens beslut. Det handlar därför inte om en tvåinstanssituation med överprövning av ett beslut fattat av en lägre instans. *Parallellen med situationen när länsstyrelse fattar beslut om omhändertagande (31 §) eller förbud är naturlig.*

Ifråga om delikatessjäv menar JO att det i och för sig kan hävdas att ledamöterna kan uppfattas som partiska i förhållande till sina respektive hemkommuner. JO kommer dock fram till att ingen jävssituation är aktuell. Till stöd för detta anförs att den restriktiva konstruktionen av tvåinstansjävet talar emot ett antagande att lagstiftaren avsett, att varje form av deltagande i beslut av myndigheter på lägre nivå, skulle konstituera jäv mot myndighet på högre nivå. *”Om lagstiftarens avsikt varit, att varje form av deltagande i beslut av myndighet på högre nivå vid handläggningen av ärende föranlett av beslutet, hade det varit naturligt att ge kriterierna för tvåinstansjäv en mer vidsträckt utformning (---)”*¹¹⁶

I JO ärendet ovan är situationen t.o.m. den att ledamöterna i nämnden/skolstyrelserna kan ha ett ekonomiskt intresse av ärendet som handläggs. Något som inte är fallet när det handlar om länsstyrelsens handläggning av ärenden som rör djurförbud eller omhändertagande.

¹¹⁴ Kungl. Maj:ts proposition nr 30 år 1971, s. 123.

¹¹⁵ Justitiemännens ämbetsberättelse, 1988/89, s. 423.

¹¹⁶ Justitiemännens ämbetsberättelse, 1988/89, s. 424.

JO:s genomgång av jävsbestämmelserna avslutas med ett förslag om att ändra bestämmelsen om delikatessjävet så att det avgörande inte blir förtroendet för handläggarens opartiskhet utan till hans förmåga att avhålla sig från ovidkommande hänsynstagande. För, som JO anför är det i förvaltningslagen inte korrekt att tala om opartiskhet i gängse mening, en absolut neutral domare mellan två jämställda parter. Det väsentliga i förvaltningssammanhang när det gäller att företräda allmänna intressen är just att eliminera risken för ovidkommande hänsynstagande vid ärendebehandling. JO överväger även möjligheten att komplettera bestämmelserna med en regel om att den omständigheten att den som har att handlägga ett ärende har del i saken som samhällsmedlem eller som företrädare för ett allmänt intresse inte skall medföra, att han på den grunden anses jävig. Enligt JO innebär de föreslagna förändringarna endast att grundtankarna bakom förvaltningslagens jävsregler skulle *få ett klarare genomslag än i nuvarande lagtext*.¹¹⁷

4.7.5 Summering

Länsstyrelsens uppgifter inom djurskyddstillsynen har i avsnitt 4.5.1 sammanfattats:

- Direkta tillsynsuppgifter (t.ex. beslut om förbud/omhändertaganden).
- Tillsyn över kommunernas tillsyn (t.ex. fastställelse av omedelbara omhändertaganden).
- Överprövningsuppgifter (främst prövning av kommunala beslut som fattats enligt 26 § DL).

I de två första fallen representerar länsstyrelsen det allmänna intresset, djurskyddet, vid överprövning ska länsstyrelsen göra en avvägning av det allmänna intresset och ett motstående enskilda intresse.

Tvåinstansjäv kan endast bli aktuellt när det gäller prövning av beslut och är därmed uteslutet när det gäller vägledning i det stadium av ett ärende när nästa steg är att kommunen enligt 58 § DF gör anmälan till länsstyrelsen om djurförbud eller omhändertagande.

Det är naturligt att frågan om jäv kan uppkomma vid överprövningsärenden. Dock anser jag att det är viktigt att tänka på att länsstyrelsens medverkan i ett ärende även är till den enskildes partens fördel. Som representant för det allmänna har länsstyrelsen inte att ensidigt tillvarata djurskyddsintresset utan ska även värna om den enskildes rättssäkerhet. Det kan antas att länsstyrelsen, med bättre tillgång till juridisk expertis än kommunerna har, kommer att framhålla den enskildes rättigheter vid sin vägledning av kommunen.

¹¹⁷ Justitiemännens ämbetsberättelse, 1988/89, s. 429.

Detta är också den uppfattning jag fått efter att ha granskat ärenden och varit i kontakt med inspektörer och länsveterinärer. Det är snarast så att det finns en risk att länsstyrelsen, kanske av rädsla för att framstå som partisk (?), tillvaratar den enskildes intressen med större emfas än det allmänna intresset, djurskyddet. Jag menar att risken för jävssituationer inte ska överdrivas. Eftersom jävsreglerna är konstruerade med tanke just på behovet av rådgivning/kommunikation mellan länsstyrelse och kommun, bör man från länsstyrelsens sida inte ge reglerna en extensiv tolkning. Det är fullt tillräckligt att man med omdöme håller sig inom de gränser som uppställs i bestämmelsen om tvåinstansjäv.

JO Ragnemalm uttalar i den anförda genomgången av jävsproblem, med hänvisning till bestämmelsen om tvåinstansjäv. *”Som förarbetena tydligt visar har lagstiftaren menat, att det fallet – där fråga är om samverkan mellan två myndigheter som båda representerar samhällliga intressen – effektivitetshänsyn m.m. motiverar en regel, som är mindre långtgående än vad som är fallet i en rättegång, där fråga är om kvalificerad rättskipning mellan två fristående parter”*. Han drar därefter slutsatsen att generalklausulen (delikatessjävet, min anmärkning) måste tolkas mot bakgrund av övriga jävsgrunder/ förvaltningslagens allmänna syften, och att en extensiv tolkning av delikatessjävet är oförenlig med lagens anda eftersom det då finns risk för att man *”...s.a.s. bakvägen inför domarjävet i förvaltningslagen.”*¹¹⁸

Jag är själv av denna uppfattning och menar att det är närmast självklart att delikatessjävet inte är tänkt att användas i situationer som avsiktligt, på väl övervägda grunder, undantagits från övriga jävsbestämmelsers tillämpningsområde.

Självklart ska länsstyrelsens representant inte medverka i beslutet på kommunal nivå. I det fallet har man ju gjort ett eget ställningstagande på förhand. Det är dessutom en fördel om man vid direkt medverkan i ärendet medan det finns hos kommuner, medverkar via en annan person än som sedan handlägger ärendet vid en överklagan. Om länsstyrelsen endast har en länsveterinär finns alltid möjlighet att låna in personal från annan länsstyrelse.

En av de länsstyrelser jag varit i kontakt med som arbetar mest med vägledning till kommunerna ger mycket konkret information och vägledning, men är noga med att inte formulera några anvisningar eller beslut. Man är medveten om att detta är en balansgång när det gäller de förfrågningar som dagligen kommer från djurskyddsinspektörer. I en kort skrift om sitt arbetssätt skriver länsveterinären:

Vid telefonförfrågningar kan det vara svårt att låta bli att ta ställning och inte lämna förslag till beslut. Det är ju faktiskt av den anledningen som

¹¹⁸ Båda citaten i stycket kommer från Justitiemännens ämbetsberättelse 1988/89, s. 415.

inspektören ringer d.v.s. för att få hjälp med hur ärendet och situationen ska bedömas. Då kan man inte svara "att eftersom det kan uppstå en jävssituation om vi hjälper dej med förslag till beslut så kan vi inte svara på den frågan!" Därför svarar vi ungefär så här att: Som du beskriver det så tycker jag att det låter som/verkar som föreläggande/omhändertagande/en förbudsprövning¹¹⁹

Det ska anmärkas att länsstyrelsen i exemplet arbetat på detta sätt i snart 15 år, och att man under den tiden inte haft problem i form av jävsinvändningar.

Sammantaget finner jag inget stöd för inställningen att det på grund av risk för jävsinvändningar skulle vara olämpligt att länsstyrelsen bistår kommunala tillsynsmyndigheter med råd och vägledning i djurskyddsärenden. Tvärtom talar mycket för en sådan samverkan som förefaller vara vad som åsyftats med tillsynskonstruktionen och ansvarsfördelningen på lokal och regional nivå. *Kommunala tillsynsmyndigheter som har den geografiska närheten till tillsynsobjekten och samarbetar med regionala myndigheter som besitter särskild sakkunskap inom det veterinära och juridiska området.*

Fler skäl för länsstyrelsen att vara försiktig i sin vägledande roll

Resursbrist

Mitt intryck är att rädslan för en jävssituation ofta används som en förevändning för att slippa vägledningssuppgifterna. Länsstyrelserna har fullt upp med egna ärenden (som överprövningsärenden) och hinner helt enkelt inte lägga tid på rådgivning av kommunerna.

I en rapport om skriven på uppdrag av Naturvårdsverket behandlar Jonas Christenson frågan om tillsynsvägledning. Hans utgångspunkt är tillsyn över miljöbalken men de slutsatser han kommer fram till är relevanta även för djurskyddstillsynen. På grund av att författarens åsikter ansetts framgå alltför tydligt i rapporten har Naturvårdsverket valt att inte publicera den på sin hemsida. De åsikter som författaren framför är dock i enlighet med de förändringar, som, för djurskydds- och livsmedelsområdet, föreslås i propositionen om tillsyn (bl.a. att länsstyrelsen bör ha möjligheter att med tvingande medel påverka kommunerna, prop. 2004/05:73), och har också stöd i den kritik som framförts från europeisk sida. (se avsnitt 4.1.3. om FVO:s kritik).¹²⁰

¹¹⁹ Länsveterinär Jörgen Wehre, länsstyrelsen i Kalmar län.

¹²⁰ Christenson, Jonas, Tillsynsvägledning, vad är det? Om länsstyrelsernas ansvar för att ge vägledning i kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken. Ett delprojekt i Tillsyn och föreskriftsrådets projekt – Metodutveckling för länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av tillsynen. Naturvårdsverkets projektnummer 117-2110-03, s. 26, 28.

Christenson menar att god tillsynsvägledning är en nödvändig, om än inte tillräcklig, förutsättning för att både enskilda parter rättssäkerhet och det allmänna skyddsintresset (miljöskydd, djurskydd, min anmärkning) ska kunna tillvaratas i godtagbar omfattning. Han understryker att det borde vara en lagreglerad skyldighet för länsstyrelsen att avsätta särskild personal för tillsynsvägledning. De befogenheter som föreslås tillkomma länsstyrelserna för att komma tillrätta med kommuner som inte utför sin tillsyn – bör också ha en motsvarighet i form av skyldigheter för länsstyrelsen att ge vägledning.¹²¹

Nedanstående citat av Christensons avslutande kommentarer sammanfattar på ett kritiskt, men enligt min mening klarsynt sätt, dilemmat när länsstyrelser inte anser sig ha tid att vägleda kommunerna i tillräcklig omfattning:

”Skall man våga dra några slutsatser av dessa kort utdrag ur denna rapport så kan det vara att man på länsstyrelserna inte hinner med tillsynsvägledning eftersom den egna ärendehantering (av resursbrist) ofta sätts i första rummet. Och i brist på tvingande regler om tillsynsvägledningens utförande och omfattning, så kan man möjligen säga att det är en korrekt prioritering mot bakgrund av förvaltningslagens krav på snabb och effektiv ärendehantering. Men den hjälp som kommunerna behöver för att kunna uppfylla samma bestämmelser – som dessutom talar om rättssäker hantering – den hinner man inte ge. Då är det väl tur att man kan överklaga den kommunala nämndens beslut till länsstyrelsen (---)?”¹²²

Jag instämmer helt med det ovan anförda uttalandet.

Revirtänkande

Som stöd för sin ståndpunkt att inte hjälpa kommunerna med konkreta råd om hur lagen ska tolkas och tillämpas (utan endast informera om lagtext och förarbeten) anför en del länsstyrelser att det är kommunens ansvar att kunna sin sak. De kommunala djurskyddsinspektörerna ska ha tillräcklig juridisk/veterinär kompetens för att kunna handlägga och i övrigt hantera ett ärende på rätt sätt.

Det är ostridigt att kommunerna har huvudansvaret för den operativa tillsynen. Det är även ett faktum att det finns allmänna råd om tillsynen som innebär önskemål om den utbildning en djurskyddsinspektör bör ha. Än så länge finns det dock inga bindande föreskrifter inom området.

Det är vidare ostridigt (i alla fall i samtliga offentliga utredningar och rapporter som gjorts de senaste 20 åren) att den lokala tillsynen varierar ifråga om både kvalitet och omfattning. Detta beror till stor del på att inspektörernas kompetens och resurser varierar. Medan en inspektör har tillgång till både veterinär och juridisk sakkunskap inom sin kommunala

¹²¹ Christenson, a.a, s. 26, 28.

¹²² Christenson, a.a, s. 27..

organisation, har en annan inspektör varken det ena eller andra. Detta skapar icke önskvärda, och oacceptabla, konsekvenser för djurskyddet.

4.7.6 Slutsats och förslag

Problem med varierande lokal tillsyn och dess konsekvenser för djurskyddet kan inte lösas genom önsketänkande, att konstatera att alla inspektörer borde ha kunskap, resurser, erfarenhet, kompetens. Särskilt inte när det som avhåller länsstyrelsen från att medverka till problemets lösning är en omotiverat vidsträckt tolkning av jävsbegreppet. En tolkning som motsägs av uttalanden i förarbetena om jävsreglernas syfte. Förutom att det är orealistiskt - är det ens önskvärt, och samhällsekonomiskt försvarbart, att varje enskild kommun ska ha den breda kompetens som länsstyrelsen förfogar över? Min åsikt är att det är rimligare att istället den kompetens som finns på länsstyrelserna utnyttjas fullt ut. Man kan vinna följande:

- Genom att den kommunala ärendehantering och besluten blir av högre kvalitet, minskar antalet överklaganden. Därmed får länsstyrelsens överprövningsfunktion en sänkt belastning.
- Den tid som redan läggs på att ge generella synpunkter och tala om hypotetiska fall, skulle istället kunna läggas på konkret vägledning om det aktuella fallet. Något som bör spara in tid eftersom kommunen som fått tillräckligt omfattande och specifika svar på sina frågor, troligtvis kommer att ha mindre behov av att rådfråga länsstyrelsen flera gånger i samma ärende. Självklart ska länsstyrelsen inte formulera besluten, men väl ge vägledning. Det tillvägagångssätt som länsstyrelsen som nämnts ovan använder sig av, kan definitivt rekommenderas.
- Djurskyddet stärks. Nödvändiga beslut, till gagn för djurskyddet, fattas i större utsträckning när inspektörerna får den rådgivning de behöver för att våga agera.
- En enhetlig rättstillämpning underlättas, vilket närmare behandlas i delavsnittet nedan.

Konkret vägledning för att åstadkomma en enhetlig rättstillämpning

Genom att direkt (genom konkret rådgivning om tolkning och tillämpning av lagstiftningen) och inte indirekt (genom beslut vid överklaganden¹²³) ge

¹²³ Bland annat FVO konstaterar att myndigheter inte följer upp de av sina beslut som överklagas. Jag har själv i intervjuer med länsstyrelser kunnat konstatera att även länsstyrelserna i flera fall saknar rutiner för detta viktiga verktyg för uppföljning/utvärdering av den egna verksamheten. Detta innebär att det budskap som länsstyrelsen förmedlar genom beslut i överklagade kommunala ärenden, ofta inte når fram till kommunerna.

kommunen feedback, har länsstyrelsen en väldigt stark möjlighet att utbilda och påverka den operativa tillsynen. Detta är ett viktigt redskap för att uppnå en enhetlighet i hur tillsynen sker.

Från aktörer inom tillsynsorganisationen har jag fått synpunkter om hur viktigt det är med just diskussioner om olika typer av situationer. Att endast allmänt diskutera innehåll i lagar och förarbeten räcker inte. Ett exempel på detta är innebörden av begreppet lidande i 32 § som ges olika tolkningar av olika aktörer inom tillsynsorganisationen. En del inspektörer/andra tjänstemän tolkar detta mycket restriktivt och har s.a.s. en hög tröskel för var lidandet börjar, andra konstaterar att uttalanden i förarbeten ger stöd för att lidande är för handen utan att det krävs uttalade tecken på det. En länsveterinär och en djurskyddsinspektör med olika uppfattning i den här frågan kan diskutera saken och redogöra för sina respektive åsikter. Det är dock inte förrän man applicerar sina värderingar på ett konkret fall som det blir tydligt vad de innebär. *Den här situationen innebär/innebär inte ett lidande för djuret.* Det är först i sådana diskussioner som det blir möjligt att få en samsyn, som avspeglas i djurskyddsarbetet. Hur ska en enhetlig tillsyn annars komma till stånd?

För att uppnå ett gott djurskydd är det grundläggande att aktörerna inom tillsynsorganisationen verkligen samverkar istället för att inta låsta positioner ifråga om roll- och ansvarsfördelning. Situationen i landet och mellan olika kommuner, varierar, och det är viktigt att tillsynsorganisationen i stort är tillräckligt flexibel för att anpassas till varierande behov. Det är väsentligt att inte i onödan skapa hinder genom att ge regler en alltför extensiv tolkning. Att ge regler en tolkning som går utanför deras lydelse och samtidigt motsägs av motivuttalandena, är felaktigt och motverkar de krav på effektivitet, samordning och snabbhet som det allmänt anses att man måste kunna ställa på förvaltningen. Detta utan att någon rättssäkerhetsvinst görs för den enskilde. Istället bör man arbeta målfokuserat och se till syftet med systemet och med de regler man har att tillämpa.

4.8 Kan länsstyrelsen utföra operativ tillsyn?

Synpunkter har framförts från länsstyrelser om att man ser sig helt förhindrad att själv utföra operativ tillsyn. Detta även om situationen är sådan att den kommunala tillsynen brustit och detta inte åtgärdas. I ett par av de kommunala ärenden jag granskat framgår att den kommunala tillsynen varit otillräcklig och att djurskyddet blivit eftersatt. Länsstyrelsen i det aktuella länet har dock inte ansett sig kunna ingripa på annat sätt än att uppmana kommunen att utöva tillsynen. Man har från länsstyrelsens sida inte ansett sig ha någon juridisk möjlighet att själv utföra någon form av operativ tillsyn.

Dessa ärenden är inte unika. Den allvarligaste konsekvensen av brister inom den operativa tillsynen, syns inte i statistiken. Bristfällig djurskyddstillsyn resulterar i att befogade beslut inte fattas, i många fall med ett omfattande lidande som följd för djuren som drabbas. Problemet med att tillsynen i en del kommuner är passiv är välkänt och avspeglas i att länsstyrelserna i högre grad än normalt får in anmälningar från allmänheten om påstådda brister som rör djurhållningen inom dessa kommuner. Vad kan göras om kommunen inte tar sitt ansvar för djurskyddet? Är det, som en jurist på en av länsstyrelserna menar, att länsstyrelsen i brist på ingripande möjligheter *mot* kommuner som inte sköter tillsynen, inte heller kan ingripa *för* djuren som drabbas?

Av de länsstyrelser jag talat med anser en att de överhuvudtaget inte kan ta någon i den operativa tillsynen, varken på kommunens begäran eller efter anmälan om missförhållanden som kommunen inte åtgärdar. En länsstyrelse tar aktiv del i den operativa tillsynen på kommunens begäran. Detta kan inträffa när det är ett kontroversiellt ärende, om djurhållningen är ovanlig/komplicerad eller om inspektören själv känner är problematiskt just för honom/henne. Av de två övriga länsstyrelserna tar en länsstyrelse aktiv del i den operativa tillsynen och menar att länsstyrelsen självklart både kan och ska agera om det är nödvändigt från djurskyddssynpunkt, den andra länsstyrelsen har agerat i sådana situationer ett fåtal gånger men är tveksam till om detta egentligen är korrekt.

Problemet förtjänar att utredas även om det delvis (ifråga om ingripandemöjligheter gentemot kommuner) ges en lösning genom förslagen i den nya tillsynspropositionen . Nedan följer en redogörelse för denna proposition samt därefter en diskussion om de djurskyddsproblem som kvarstår även om lagförslagen genomförs.

4.8.1 Proposition om förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn¹²⁴

I propositionen ges länsstyrelsen som tillsynsmyndighet befogenhet att ingripa vid undermålig kommunal djurskyddstillsyn.

Ingripandet består i första hand i att länsstyrelsen ska kunna förelägga en kommun som inte uppfyller de skyldigheter som följer av dess tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen.. Motiven till sanktionsmöjligheten är att det är angeläget att tillsynen blir bättre och mer likvärdig över landet. För att uppnå detta krävs det i vissa situationer att statens representanter har maktmedel att ta till.¹²⁵

¹²⁴ Prop. 2004:05.

¹²⁵ Prop. 2004:05, 31.

I andra hand finns en möjlighet att tvångsvis (genom regeringens beslut) överflytta tillsynsansvaret från en kommun som grovt eller under längre tid har åsidosatt sina tillsynsskyldigheter.¹²⁶

Det ovan nämnda föreläggandet bör i normalfallet föregå en tvångsvis överflyttning av tillsynsansvaret för ett enskilt objekt. Dock utesluter regeringen inte att det kan finnas situationer där det uppkommer behov av att överflytta ansvaret utan att det finns anledning eller möjlighet för ett föreläggande, så detta är inte ett absolut krav¹²⁷

Det samhälliga ansvaret för att uppnå en väl fungerade djurskyddstillsyn väger tungt, det fastslås i tillsynspropositionen. Detta motiverar ingripandemöjligheter mot den kommun som inte fullföljer sina åtaganden ifråga om tillsynen.¹²⁸

Förutsättningen för ett föreläggande är att tillsynsskyldigheterna åsidosatts. Överflyttningsbestämmelsen blir enligt sin lydelse endast tillämplig vid grovt åsidosättande av skyldigheter eller om åsidosättandet pågått en längre tid. I normalfallet bör överflyttning föregås av föreläggande. Det sägs dock inte att det motsatta förhållandet gäller, att ett föreläggande som inte följs utgör grund för överflyttning.

En parallell kan göras med förbudsbestämmelsen, som när den infördes innebar att förbud kunde meddelas i två typer av situationer. Den första situationen var att den som inte följde ett från djurskyddssynpunkt väsentligt föreläggande kunde meddelas förbud, detta kunde även ske om det på annat sätt förelåg allvarligt missförhållande. Att inte följa ett viktigt föreläggande innebär här, i sig, en allvarlig brist.

Eventuellt ska den föreslagna föreläggandebestämmelsen tolkas på samma sätt, så att underlåtenhet att följa föreläggandet, innebär att kommunen grovt åsidosatt sina tillsynsskyldigheter. Detta skulle innebära att ett föreläggande som inte följs ger grund för att tillsynsansvaret överförs från kommunen till länsstyrelsen.

4.8.2 Problem

I det fall att bristande efterlevnad av ett föreläggande som inte följs, inte automatiskt kvalificerar för överflyttning av tillsynsansvaret, föreligger en ur djurskyddssynpunkt oreglerad situation. Kommunen har fått ett föreläggande som inte följs. Det är fortfarande kommunen som har det

¹²⁶ Prop. 2004:05, s. 34.

¹²⁷ Prop. 2004:05, s. 35-36.

¹²⁸ Prop. 2004:05, s. 34.

primära tillsynsansvaret. Bristerna i djurskyddet kvarstår och det finns behov av tillsyn. Vem ska utföra den nödvändiga tillsynen?¹²⁹

De nya ingripandemöjligheterna i djurskyddslagen kommer att ge en möjlighet att på längre sikt motverka grova/varaktiga missförhållanden i den kommunala tillsynen. De innebär dock i praktiken ingen lösning på de påträngande djurskyddsbehov som kan uppstå i de aktuella kommunerna under tiden som förfarandet tar.

Grunden till att det överhuvudtaget blir aktuellt med ett ingripande är att kommunen inte fullgör sina skyldigheter ifråga om tillsyn. Det kan t.ex. handla om att man trots missförhållanden inte agerar mot bristfällig djurhållning eller att man inte genomför några planerade inspektioner. Men vad gäller om bristerna ur djurskyddssynpunkt är av den arten att man inte kan avvakta ett föreläggande? Denna situation är inte otänkbar eftersom processen med föreläggande, rådrum, ansökan och beslut kan förväntas sträcka sig snarare över månader än veckor.

I en viss situation står det kanske inte klart att förutsättningarna för ett omedelbart omhändertagande är uppfyllda. Det finns dock fog att anta att snabb inspektion och åtgärd är nödvändig för att eventuellt få till stånd ett omhändertagande enligt 31 §, eller för att vidta andra åtgärder (beslut enligt 26 §). Finns det då några hinder för länsstyrelsen att utföra nödvändig tillsyn?

En överflyttning av tillsynsansvaret i enlighet med propositionen avser hela tillsynsansvaret innefattande rutininspektioner, rådgivning, information o.s.v. Helt klart krävs det regler som inte finns i dag, för att annan myndighet än kommunen ska kunna överta detta ansvar. Det finns dock situationer när kommunen missköter sina uppgifter med följd att djur befinner sig i en ur djurskyddssynpunkt oacceptabel situation. I de fallen måste det redan idag anses ingå i länsstyrelsens tillsynsuppgift att ingripa med de åtgärder som krävs.

I dag finns ingen föreläggande- eller överförandemöjlighet. Om länsstyrelsen ser sig förhindrad att ta någon del i den operativa tillsynen - även om behov av det finns - blir det djuren som hamnar i kläm. En sådan ordning är inte i enlighet med djurskyddslagstiftningens syfte. Detta syfte, intentionerna och principerna som inspirerat regleringen måste vid tveksamhet och oklarhet vara avgörande. Länsstyrelsens uppgifter inom djurskyddstillsynen är inte helt självklara. Vore de det, hade inte meningarna varit delade även bland länsstyrelserna själva. I ett sådant fall får inte en viss tolkning av rollfördelningen leda till att djurskyddet blir eftersatt.

¹²⁹ Det kan antas att ett föreläggande kommer att påverka kommunerna till aktivitet. Det kommer dock att hända att så inte sker. För några år sedan demonstrerade en kommun sin ovilja att utföra sina uppgifter

4.8.3 Rättsutredning

Länsstyrelseinstruktionen ger länsstyrelsen ansvar för frågor om djurskyddet inom länet (3 §, 1990:1510). I länsstyrelsens regleringsbrev anges att länsstyrelsen inom verksamhetsgrenen djur- och livsmedelstillsyn ska verka för ett gott djurskydd. Detta ska särskilt ske genom bevakning av djurskyddet genom uppföljning av ställda djurskyddskrav.

I 24 § djurskyddslagen regleras tillsynsansvaret lokalt och centralt. I 56 § djurskyddsförordningen anges att länsstyrelsen utövar den regionala tillsynen över djurskyddslagen.

Länsstyrelsens befogenhet att fatta nödvändiga beslut

Länsstyrelsen har som tillsynsmyndighet befogenhet att fatta nödvändiga beslut enligt 26 § DL.¹³⁰ Dessutom beslutar styrelsen enligt, 29 och 31 § om förbud och omhändertaganden och fastställer omhändertagandeförbud som fattats med stöd av 32 §. Förutom detta är länsstyrelsen överprövningsmyndighet vad gäller kommunala beslut enligt djurskyddslagen, detta regleras i 38 §.

Av djurskyddslagen framgår som sagt, att alla tillsynsmyndigheter har befogenhet att meddela nödvändiga beslut enligt 26 § DL. I specialmotiveringen till 26 § uttalas att befogenheten att meddela beslut enligt paragrafen, tillkommer samtliga tillsynsmyndigheter, även den centrala. Man understryker att detta inte bör vara orsak till samordningsproblem eftersom man förutsätter att ”samarbete och samråd” mellan myndigheterna kommer att ske. Som exempel på situationer när den centrala myndigheten skulle kunna utnyttja denna befogenhet nämns fall som kräver särskild sakkunskap, och att den tillsynsmyndighet som utövar den omedelbara tillsynen begär bistånd av den centrala tillsynsmyndigheten.¹³¹

I 1944 års djurskyddslag angavs i 14 § att samma befogenheter som kommunen hade att meddela *beslut som var nödvändiga för lagens efterlevnad*, även tillkom länsstyrelsen. Detta gällde beslut, förelägganden och förbud, som behövdes för att säkerställa efterlevnaden av djurskyddsbestämmelserna. Innan denna lydelse infördes hade samma paragraf gett länsstyrelsen befogenhet att, med samma medel som kommunen, ingripa för att *avhjälpa missförhållande* med avseende å djurskyddet. Länsstyrelsen hade således fått större befogenhet att meddela nödvändiga beslut, inte bara i efterhand för att avhjälpa missförhållanden utan även preventivt, för att säkerställa efterlevnad av lagens bestämmelser.¹³²

¹³⁰ Beslut som är nödvändiga för att djurskyddslagstiftningen ska efterlevas.

¹³¹ Prop. 1987/88:93, s. 66.

¹³² 14 § 4 mom 1 st. 1944:219, Lydelse år 1970 respektive 1986

Länsstyrelsens tillsynsroll

Enligt den lydelse som bestämmelsen om tillsynsansvaret hade före 1988 års lag, gällde att tillsynen inom orten utövades av nämnden och att länsstyrelsen skulle vaka över att nämnden fullgjorde sina skyldigheter.¹³³

I lantbruksstyrelsens förslag till djurskyddslag, 1982, stod det i 15 § uttalat att tillsynen i länet utövas av länsstyrelsen. I bestämmelsen uttalades också att hälsovårdsnämnden utövar den omedelbara tillsynen inom kommunen. Den enda remissinstans som invände mot lagförslagets reglering av det lokala/regionala tillsynsansvaret var kommunförbundet som menade att länsstyrelsens roll borde förtydligas och att även uttrycket omedelbar tillsyn borde kommenteras.¹³⁴

I motiven till 1988 års lag anges inga direkta skäl till varför länsstyrelsens tillsynsroll inte tas med i djurskyddslagen. Departementschefen menar att i avvaktan på den tillsynsutredning som lantbruksstyrelsen fått i uppdrag att göra bör den befintliga uppdelningen av tillsynsfunktionerna på regional nivå (*se till att de lokala tillsynsaktörerna fullgör sina åligganden*) och lokal nivå (*utöva tillsynen inom orten*) behållas. Detta enligt departementschefen innebärande att den regionala tillsynen utövas av länsstyrelsen och den lokala av miljö- och hälsoskyddsnämnden.¹³⁵

Språkligt sett ger ovanstående motivuttalande intryck av att tillsynen här ses som synonym med den övervakande funktionen. Innebär detta en avsiktlig snäv tolkning av begreppet tillsyn, endast innefattande den kontrollerande funktionen? Det förefaller inte sannolikt om man läser inledningen till motiven. Departementschefen uttalar där angående tillsyn att ”Tillsyn ska inte enbart ses som en kontrollerande funktion utan skall i första hand ta sikte på information, upplysning och rådgivning om såväl djurhållning i allmänhet som på enskilda personers djurinnehav.”¹³⁶

Det är mer naturligt att göra tolkningen att departementschefen när han anger att de dåvarande tillsynsfunktionerna ska bestå, inte bara syftar på länsstyrelsens övervakande roll enligt 1 mom i 14 §, utan även på styrelsens rätt att meddela nödvändiga beslut (4 mom 1 st.) och att besluta om förbud att ha hand om djur (4 mom, 2 st.) och omhändertagande av djur (17 § 1 st). Sammantaget en roll som innefattar inte bara övervakande uppgifter utan även uppgifter som har större samband med direkt tillsyn.

En utredning från 1981, d.v.s. vid en tidpunkt då tillsyn skedde enligt 14 § (1944:219), ger en bild av länsstyrelsen som i högsta grad aktiv i den operativa tillsynen. Utredningen behandlar frågan om att överföra mål från

¹³³ 14 § 1 mom 1 st. 1944:219

¹³⁴ Prop. 1987/88:93, bilaga 2, s. 138.

¹³⁵ Prop. 1987/88:93, s. 42-43, 94, 140. Även om det i propositionen uttalas att tillsynsorganisationen är tänkt att ha samma organisation som tidigare anser departementschefen att det i fortsättningen ska vara regeringens sak att besluta vilka myndigheter som skulle utöva den regionala tillsynen. Bestämmelsen om att länsstyrelsen utövar den regionala tillsynen införs därför i djurskyddsförordningen.

¹³⁶ Prop. 1987/88:93, s. 15.

länsstyrelserna till länsrätterna (ett ämne som gränsar till de frågor som behandlas här). Länsstyrelsens uppgifter att besluta om omhändertagande och djurförbud anses vara en del av länsstyrelsens direkta tillsynsuppgifter och överhuvudtaget framförs åsikten att länsstyrelsen är den mest aktiva aktören inom djurskyddstillsynen.¹³⁷

I den nu aktuella propositionen om livsmedels- och djurskyddstillsynen uttalas om den nuvarande tillsynsorganisationen att länsstyrelsen utövar den regionala tillsynen inom båda lagstiftningsområdena. Det konstateras därefter att länsstyrelserna inte har några operativa tillsynsuppgifter inom livsmedelsområdet. I fråga om djurskyddslagstiftningen uttalas mer försiktigt att det inte specificeras några tillsynsuppgifter som länsstyrelsen ska utföra men att länsstyrelsen förutom att ge råd till andra tillsynsuppgifter även ska fullgöra vissa angränsande uppgifter. Förprovning av stall och beslut om omhändertagande av djur nämns som exempel på sådana uppgifter.¹³⁸

Slutsats

Oavsett om man väljer att ge länsstyrelsens tillsyn en snäv definition, eller inte, får det dock i länsstyrelsens övervakande roll, anses ingå ett ansvar för att - i det fall den kommunala tillsynen brister - använda sina befogenheter enligt 26 §. Situationen i dag innebär att övervakande myndigheten inte har några tvångsmedel att påverka sina tillsynsobjekt (de kommunala tillsynsmyndigheterna), men ansvarar för efterlevnaden av lagstiftningen inom sitt tillsynsområde. Ett ansvar för att lokala tillsynsmyndigheters uppfyller sina skyldigheter innefattar rimligtvis ett ansvar för dessa skyldigheter, djurskyddslagstiftningens efterlevnad, uppfylls. I detta måste ingå en (outtalad) handlingsplikt för länsstyrelsen att själv, när det är nödvändigt, agera för att upprätthålla efterlevnaden av den lagstiftning man är satt att övervaka. Det ligger i sakens natur att länsstyrelsen för detta syfte måste utöva viss ”akut” operativ tillsyn.

Även länsstyrelsen uppgift att verka för ett gott djurskydd (genom/bevakning av djurskyddet/uppföljning av ställda krav) motiverar ett krav på aktivitet när djurskyddet inte når upp till den ställda målsättningen.

I tillsynspropositionen uttalar regeringen att de regionala myndigheterna i dag har ett övergripande ansvar för att tillsynen är effektiv och likvärdig inom länet. Detta ansvar måste rimligtvis innefatta en handlingsplikt när tillsynen brister. Oavsett om det finns några juridiska verktyg för att ingripa mot kommunen är länsstyrelsen som övergripande ansvarig i länet, skyldig att ingripa med nödvändig tillsyn för djurskyddet.¹³⁹

¹³⁷ SOU 1981:75, Länsrätternas målområde – Administrativ tvåpartsprocess, s. 80, 82. (I utredningen framförs kritik med att länsstyrelsen är överprövningsinstans, en uppgift som man menar att länsrätten är mer lämpad för)

¹³⁸ Prop. 2004:05, s. 15.

¹³⁹ Prop. 2004:05, s. 17.

Ett uttalande av Ulla Björkman leder till samma slutsats. Angående förhållandet att staten inte har sanktionsmöjligheter mot kommunerna skriver hon att statens enda möjlighet att ”råda bot på situationen” när en kommun inte uppfyller sina åtaganden är att ”meddela råd och kunskap eller att själv utföra förvaltningsuppgiften i den kommunala myndighetens ställe.”¹⁴⁰

Att den som är tillsynsansvarig inte bara har en möjlighet att genom eget ingripande lösa trängande problem inom ”sitt” ansvarsområde, utan att detta snarare är en skyldighet, ligger i tillsynsansvarets natur. I synnerhet när tillsynen gäller tungt vägande frågor som djurskydd eller t.ex. skydd för miljön eller för människors hälsa.

Orsaken till flera av de problem som idag finns inom djurskyddstillsynen är, enligt min mening att djurskyddslagstiftningens mål och syfte i vissa fall glöms bort. Istället fokuseras på revir och begränsningar och man bortser i flera fall från den verklighet och de verkliga behov som finns. Länsstyrelser som hävdar att ”eftersom det kommunernas ansvar att veta hur lagstiftningen ska tillämpas och tolkas, ger man inte sådan information till kommunerna”, och som inte utövar operativ tillsyn när det ur djurskyddssynpunkt är befogat, bortser från verkligheten och från djurskyddslagstiftningens syfte. JO har uttalat att en myndighet som har befogenhet att ingripa, *ska* ingripa när ett ingripande behövs.

4.9 Vem har utredningsskyldighet i förbuds-/omhändertagandeärenden?

4.9.1 Bakgrund

Under arbetet med min uppsats har jag utifrån ”djurförbudsperspektiv” studerat olika kategorier av djurskyddsärenden. Dels ärenden som lett till att djurhållaren meddelats djurförbud, dels ärenden där länsstyrelsen bedömt att förutsättningarna för att meddela förbud inte varit uppfyllda. Jag har även tagit del av ärenden som anmälts till den ansvariga kommunala nämnden (av privatpersoner eller djurskyddsorganisationer) men inte föranlett något beslut av kommunen och inte prövats av länsstyrelsen.

I samband med min granskning av ärenden har jag uppmärksammat att en relativt vanlig situation är den att länsstyrelsen bedömer att nödvändig bevisstyrka för att meddela förbud, inte är uppnådd. I dessa fall utgår man vid bedömningen ofta från den utredning som den kommunala tillsynsmyndigheten gjort. I vissa fall är det självfallet så att förutsättningarna i 29 § rent faktiskt inte är uppfyllda. I andra fall förefaller det vara kommunens utredning som i olika avseenden är bristfällig. Detta

¹⁴⁰ Björkman, Ulla. Det offentliga regelsystemet – en kortfattad översikt över det rättsliga systemet, s. 8.

aktualiserar frågan om vilken skyldighet respektive möjlighet länsstyrelsen i dessa fall har att avhjälpa bristerna i utredningen.

Då jag intervjuat länsveterinärer och jurister på länsstyrelser, djurskyddsmyndighet och förvaltningsdomstolar har det framgått att det inte finns någon enhetlig syn i den här frågan. De som arbetar som länsveterinärer, och i praktiken fattar besluten, anser ofta att länsstyrelsens roll i dessa ärenden är att agera som domstol. Man menar att man i denna roll har att döma utifrån den utredning som kommunen har gjort. I enlighet med detta resonemang meddelar länsstyrelser inte förbud när brister i utredningen gör att det inte med tillräcklig sannolikhetsgrad kan konstateras att ett förbud är befogat. Ett förbud att ha hand om djur är en ingripande åtgärd och försiktighet vid tillämpningen av bestämmelsen är självklart motiverad av rättssäkerhetsskäl.

Ur djurskyddssynpunkt är det dock inte acceptabelt att en otillräcklig utredning medför att befogade djurförbud inte meddelas. Syftet med bestämmelsen om förbud är att skydda djur från att utsättas för upprepad vanvård/missförhållanden i fall där finns en risk för att detta kommer att ske. Om någon av förutsättningarna i 29 § är för handen innebär det typiskt sett att en sådan risk finns och förbud ska då meddelas. En bristfällig kommunal utredning som läggs till grund för länsstyrelsens beslut att inte meddela förbud, undergräver lagstiftningens syfte.

Jag kommer i följande avsnitt att göra en analys av problematiken kring utredningen i djurskyddsärenden som gäller förbud och i viss mån omhändertaganden. De frågor jag söker svar på är vem som är skyldig att utreda dessa ärenden, hur långt utredningsskyldigheten sträcker sig samt vem som har bevisbördan.

Avsnittet inleds med en redogörelse för relevant lagstiftning inom området avseende dels djurskyddsbestämmelserna dels förvaltningsrättsliga bestämmelser. Till viss del upprepas en del av vad som tidigare nämnts i uppsatsen, men eftersom lagstiftning/motivuttalanden är avgörande för utredningsskyldigheten anser jag att det är relevant att här repetera delar av sådan information.

Därefter följer en översikt av den doktrin som finns om utredningsskyldighet för myndigheter. I samband med det behandlas olika begrepp och sambanden mellan dem.

Efter detta följer en redogörelse för ett intressant rättsfall som dels belyser olika aspekter av ett djurförbudsärende, och dels illustrerar den syn som många länsstyrelser har på sin roll i det förvaltningsrättsliga förfarandet. I rättsfallet återopas ett brev från djurskyddsmyndigheten som behandlar frågan om utredningsskyldighet. Det synsätt som framförs i brevet representerar en inställning till länsstyrelsens roll, som under senare år blivit allt vanligare. Brevet är skrivet av en av djurskyddsmyndighetens handläggare som ett informellt svar på förfrågan från en länsstyrelse.

Eftersom brevet från Djurskyddsmyndighetens handläggare fått stort genomslag bland länsstyrelserna, och ibland åberopas som ”rättslig” grund för ett ställningstagande i frågan om utredningsskyldighet, använder jag det som utgångspunkt för min analys av hur utredningsansvaret i djurskyddsärenden fördelas mellan kommun och länsstyrelse.¹⁴¹

Avsnittet avslutas med en redogörelse för en fråga som har samband med utredningsskyldigheten i förbudsärenden, frågan om i vilken mån ett djurförbud bör begränsas.

4.9.2 Gällande rätt - Förbud att ha hand om djur

Enligt djurskyddsförordningen 56 §, är det länsstyrelsen som utövar den regionala tillsynen över djurskyddslagen och enligt 29 § djurskyddslagen är det länsstyrelsen som fattar beslut om att meddela förbud att ha hand om djur eller visst slag av djur.¹⁴² Kommunen eller annan tillsynsmyndighet som uppmärksammar att det finns förutsättningar för ett djurförbud har enligt 58 § djurskyddsförordningen en skyldighet att anmäla detta till länsstyrelsen. Anmälan ska innehålla en redogörelse för omständigheterna i ärendet.

Ett ärende om förbud kan initieras genom att kommunen eller annan tillsynsmyndighet begär att länsstyrelsen ska meddela förbud, men länsstyrelsen kan också på eget initiativ pröva detta.¹⁴³

Enligt 39 § DL gäller ett beslut om förbud att ha hand om djur omedelbart, d.v.s. det behöver inte vinna laga kraft för att verkställas.¹⁴⁴

I praktiken är det ofta i samband med att länsstyrelsen ska besluta om omhändertagande (antingen fastställa ett omedelbart omhändertagande enligt 32 §, eller besluta om omhändertagande enligt 31 §) som länsstyrelsen uppmärksammar behovet av att pröva frågan om förbud.

¹⁴¹ Brev daterat 2004-09-01, från handläggare på Djurskyddsmyndigheten, till länsveterinär, som svar på förfrågan om bl.a. fördelning mellan kommun och länsstyrelse, ifråga om utredningsskyldigheten i djurförbuds- och omhändertagandenärenden., bilaga 1.

¹⁴² Då förbudsbestämmelsen infördes diskuterades om kommunerna eller länsstyrelserna skulle besluta om förbud. Med hänvisning till länsstyrelsernas större rättsliga kompetens, samt behovet av en enhetlig nationell rättstillämpning, blev det länsstyrelserna som fick befogenheten. Kungl. Maj:ts prop. nr 170 år 1968, s. 20.

¹⁴³ 58 § djurskyddsförordning, 29 § djurskyddslag

¹⁴⁴ Länsstyrelsen kan dock bestämma att annat ska gälla i ett viss fall.

29 § djurskyddslagen

Enligt 29 § djurskyddslagen skall förbud att ha hand om djur eller visst slag av djur meddelas den som:

1. inte följer ett ur djurskyddssynpunkt väsentligt beslut, som tillsynsmyndighet meddelat enligt 26 § DL
2. allvarligt har försummat vården eller tillsynen av ett djur.
3. misshandlat ett djur.
4. dömts för djurplågeri
5. vid upprepade tillfällen dömts för brott mot DL eller föreskrifter som meddelats med stöd av DL, eller som varit föremål för upprepade beslut (förelägganden) enligt 26 § DL

Om någon av förutsättningarna är för handen har länsstyrelsen en skyldighet att meddela förbud.

Innebörd

Bestämmelsen om förbud att ha hand om djur fick sin nuvarande lydelse år 2003. De förändringar som då gjordes innebar att bestämmelsens tillämpningsområde utvidgades genom att punkt 4 och 5 tillkom. Även den som dömts för djurplågeri, vid upprepade tillfällen dömts brott mot DL eller dess föreskrifter, eller den som vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut om föreläggande, skulle därmed meddelas förbud. Lagändringen innebar också att bestämmelsen skärptes på det sätt att förbud numera ska meddelas *om det inte är uppenbart* att ett upprepande av gärningen inte kommer att ske. Enligt den tidigare lydelsen av paragrafen skulle förbud meddelas när förutsättningar för det förelåg *om det inte kunde antas* att ett upprepande inte skulle ske. Detta innebar helt klart en betydligt lägre grad av övertygelse än vad som nu krävs.

I motiven till lagändringen understryks att redan den befintliga lydelsen av förbudsbestämmelsen (att förbud *skall* och inte bara *kan* meddelas) innebär ett krav på obligatoriskt myndighetsingripande till skydd för djuren. Det fastslås att den som på särskilt allvarligt sätt förgripit sig mot djur i fortsättningen inte ska tillåtas ha djur.¹⁴⁵

Man erinrar också om att ett förbud kan gälla för viss tid eller tills vidare, och avse alla djur eller visst djurslag. I propositionen uttalas att bestämmelsen tar sikte på personer som förbrutit sig mot djur så allvarligt att de inte alls ska få fortsätta att ta hand om djur. Detta med hänvisning till ett förslag från remissinstans om att det, som tidigare varit fallet, åter skulle bli möjligt att begränsa ett förbud till att avse djur utöver ett visst antal.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Prop. 2001/02:93, s. 15.

¹⁴⁶ Prop. 2001/02:93, s. 15.

Ifråga om personer som dömts för djurplågeri, motiveras att en sådan dom ska medföra ett förbud att ha hand om djur, med en erinran om att det endast är de allvarligaste gärningarna mot djur som sanktioneras i brottsbalken. Den som dömts för djurplågeri måste därför anses ha visat sig olämplig att ta hand om djur.¹⁴⁷

Orsaken till att meddela den som vid upprepade tillfällen dömts för brott mot djurskyddslagen, eller dess föreskrifter, förbud är att oberoende av förseelsernas svårighetsgrad, så visar detta agerande visar en påtaglig brist på respekt för djuren vilket innebär en stor risk för att upprepande kommer att ske.¹⁴⁸

Ifråga om rekvisitet för att underlåta att meddela förbud, hänvisas i propositionen till att den dåvarande lydelsen (att förbud kan underlåtas om det kan *antas* att ett upprepande inte kommer att ske) lett till alltför optimistiska framtidsbedömningar, som inneburit att förbud inte meddelats trots att det varit befogat.¹⁴⁹

Även om försiktighet är påkallad när det gäller att besluta om en ingripande åtgärd, som förbud att ha hand om djur, är det viktigt att befogade förbud meddelas. Av den anledningen begränsas förutsättningen för att underlåta att meddela förbud, till de fall då det är uppenbart att ett upprepande inte kommer att ske. Detta är en mycket stark grad av visshet. I motiven uttalas att det för att det ska vara uppenbart att det inträffade inte kommer att upprepas krävs att det finns en logisk förklaring till det inträffade *och* att det framstår som en ren engångsföreteelse. Som exempel nämns att missförhållande berott på svår sjukdom som sedan övervunnits, och pågått under en kort tid.¹⁵⁰

4.9.3 Gällande rätt - Omhändertagande av djur

Ärenden om förbud att ha hand om djur aktualiseras ofta i samband med omhändertagande av djur. Sådana omhändertagande kan ske enligt 31 eller 32 § § DL. Omhändertagandet verkställs av polismyndigheten.¹⁵¹

Beslut om omhändertagande enligt 31 § fattas av länsstyrelsen. Beslut om omedelbart omhändertagande (32 §) kan meddelas av länsstyrelsen, annan tillsynsmyndighet eller polismyndighet. När beslutet fattas av annan myndighet än länsstyrelsen skall beslutet snarast underställas länsstyrelsen

¹⁴⁷ Prop. 2001/02:93, s. 16.

¹⁴⁸ Prop. 2001/02:93, s. 16.

¹⁴⁹ Prop 2001/02:93, s. 16.

¹⁵⁰ Prop. 2001/02:93, s. 16.

¹⁵¹ I samband med översyn av polisens verksamhet har ifrågasatts om verkställighet av omhändertagande enligt 31, 32 § § DL är sådana uppgifter som polisen bör ansvara för. I Polisverksamhetsutredningens betänkande är slutsatsen att dessa uppgifter generellt sett inte fordrar ett sådant ordnings- och säkerhetstänkande som förutsätter en polisens utbildning och kompetens. Därför föreslås att verkställighetsuppgifterna flyttas från polisen till länsstyrelserna. Frågan har ännu inte fått någon slutlig lösning.

för fastställelse. Ett omhändertaget djur ska säljas, överlåtas på annat sätt eller avlivas. Enligt 39 § DL gäller beslut om omhändertagande, eller om vad som ska ske med ett omhändertaget djur, med omedelbar verkan såvida myndigheten inte bestämmer något annat.

31 § djurskyddslagen

Enligt 31 § skall länsstyrelsen besluta om omhändertagande av djur under förutsättning att:

1. djuret otillbörligt utsätts för lidande och rättelse inte sker efter tillsynsmyndighetens tillsägelse
2. ett ur djurskyddssynpunkt väsentligt beslut, meddelat enligt 26 § DL, inte följs.
3. ett beslut om förbud att ha hand om djur inte följs (29 § DL).
4. allvarligt har försummat vården eller tillsynen av ett djur.
5. den som har hand om djuret har dömts för djurplågeri
6. den som har hand om djuret vid upprepade tillfällen dömts för brott mot DL eller föreskrifter som meddelats med stöd av DL eller varit föremål för upprepade beslut (förelägganden) enligt 26 § DL.

32 § djurskyddslagen

Om ett djur utsätts för lidande skall djuret omedelbart omhändertas (tillsägelse om rättelse behöver inte ske), enligt 32 §, under förutsättning att:

1. det bedöms som utsiktslöst att felet blir avhjälp.
2. ägaren av djuret är okänd eller inte kan anträffas.
3. det i övrigt bedöms som oundgängligen nödvändigt från djurskyddssynpunkt.

Tillämpning av bestämmelsen förutsätter att situationen är av akut karaktär. I motiven exemplifieras situationer som kan medföra att ett omedelbart omhändertagande är befogat eftersom det bedöms som utsiktslöst att felet blir avhjälp. Det kan gälla en situation då ett djur är höggradigt vanvårdat eller skadat genom misshandel eller när ägaren/vårdaren på grund av kroppslig eller mental sjukdom, narkomani eller alkoholism, bedöms inte kunna på ett från djurskyddssynpunkt godtagbart sätt ta hand om och vårda djuret.¹⁵²

¹⁵² Prop. 1987/88:93, s. 46.

Begreppet ”lidande”

Uttrycket lidande omfattar även situationer som typiskt sett innebär en stor risk för lidande för djuret. I det fallet att djuret övergivits eller av annan anledning skulle komma att lämnas utan tillsyn under en längre tid, innebär redan detta förhållandet att djuret var utsatt för lidande. En sådan situation kan t.ex. inträffa när djurägaren på grund av sjukdom eller frihetsberövande inte kommer att ha fysisk möjlighet att ta hand om djuret. I dessa situationer ska myndigheten inte behöva invänta mer påtagliga tecken på lidande innan ett ingripande kan ske.¹⁵³

Då förbudsbestämmelsen i och med 1991 års proposition ändrades så att ett ingripande från myndigheternas sida blev obligatoriskt, skedde inte samma förändring av bestämmelserna om omhändertagande. Det innebär att även när ett omhändertagande var väsentligt ur djurskyddssynpunkt hade myndigheterna endast en *möjlighet* att omhänderta djuret. Detta var inte en skyldighet. I 2001 års proposition betonas särskilt att det inte kan anses försvarbart att i kvalificerade fall av bristande vård låta bli att omhänderta drabbade djur. Av den anledningen utformas lagtexten därmed i enlighet med förbudsparagrafens lydelse. Förutsättningarna för ingripande enligt 31 § utvidgas till att även omfatta de i förbudsparagrafen uppräknade situationerna. Dessutom får myndigheterna en skyldighet att ingripa när rekvisiten i 31 eller 32 § är uppfyllda.¹⁵⁴

4.9.4 Gällande rätt – förvaltningslagstiftning

Bakgrund

Särskilda regler för förvaltningsförfarandet har i svensk rätt funnits i samlad och organiserad form sedan 1971. Dessförinnan fanns sådana regler endast spridda i olika specialförfattningar. I viss mån kom bestämmelser i RB att tillämpas även på förvaltningsförfarandet. Detta gällde bl.a. bestämmelsen om att käranden hade att bevisa sitt påstående. I doktrinen framfördes uppfattningen att en sådan bevisskyldighet inte kunde överföras från civilrätten till förvaltningsrätten utan att myndigheten enligt officialprincipen skulle ha ett långt gående utredningsansvar.¹⁵⁵

Mellan år 1949-1964 arbetade en utredning med frågan om det administrativa besvärsinstitutet. Deras arbete resulterade i ett omfattande förslag till förvaltningslag.¹⁵⁶

Förslaget innehöll bl.a. ett kapitel där myndighetens utredningsansvar ingående reglerades. Myndigheten hade ett långtgående utredningsansvar och skulle både vägleda part och själv ha befogenhet att ta initiativ till utredning.

¹⁵³ Prop. 1987/88:93, s. 46.

¹⁵⁴ Prop. 2001/02:93, s. 16.

¹⁵⁵ Edelstam, Gunilla, Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet, s. 28-32.

¹⁵⁶ Utredningen benämns ”Besvärssakkunniga” SOU 1964:27, Förslag till lag om förvaltningsförfarandet.

Med hänvisning till bl.a. de krav en sådan lag skulle ställa på myndighetspersonalens juridiska kompetens resulterade förslaget inte i lagstiftning. Istället tillkom 1971 års förvaltningslag, GFL, som var av enklare karaktär, och inte särskilt omfattande. Enligt GFL hade myndigheter ingen allmän vägledningsskyldighet, utan skulle endast vägleda om enklare kompletteringar. Myndigheter hade även en rätt att inhämta yttranden från andra myndigheter.¹⁵⁷

I det ovan nämnda förslaget till förvaltningslag analyserades dock utredningsskyldigheten grundligt, den analysen har relevans för mitt arbete och jag kommer därför att hänvisa till valda delar av arbetet.

Vägledning

I GFL fanns en bestämmelse, 8 a §, om att myndighet var skyldig att lämna den vägledning som behövdes för att avhjälpa mindre brister i handlingar i förvaltningsärenden.

Var bristen sådan att den inte kunde avhjälpas genom en enklare komplettering fanns det således ingen skyldighet för myndigheten att vägleda. I motiven till förvaltningslagen anför departementschefen att det i övrigt inte finns allmänna bestämmelser om förvaltningsmyndigheters vägledningsplikt men han säger också att; *Sedan länge anses det vara en närmast självklar eller underförstådd grundsats att dessa myndigheter är skyldiga att se till att deras ärenden blir tillräckligt utredda. Hur långt denna skyldighet närmast sträcker sig och hur uppgiften att skaffa utredningen bör fördelas mellan myndigheten och den som är part i ärendet kan inte anges generellt utan beror på ärendets karaktär.*¹⁵⁸

Redan 1987, när GFL gällt i fjorton år tillkom nya förvaltningslagen, FL.¹⁵⁹

Den nuvarande förvaltningslagen motsvarighet till GFL:s bestämmelse om vägledning, är 4 § som ger myndigheter en skyldighet att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Ifråga om vad som innefattas i myndighetens serviceskyldighet sägs att det inte bara syftar på hjälp på det formella planet utan att myndigheten även när det behövs och är lämpligt, ska vägleda genom att ta initiativ till ytterligare utredning, verka för att utredningen begränsas till vad som är nödvändigt eller fästa den enskildes uppmärksamhet på att det finns ett annat och kanske bättre sätt att nå det han eftersträvar (bättre grunder, min anmärkning). Vägledningsskyldigheten gäller oavsett begäran och innebär att myndigheten efter behov är skyldig att initiera vidare utredning.

¹⁵⁷ SFS 1971:29 (GFL/ÄFL)

¹⁵⁸ Prop. 1985/86:80, s. 19.

¹⁵⁹ SFS 1986:73, Förvaltningslag

Samverkan

Med hänvisning till uttalanden i äldre förarbeten uttalar departementschefen i prop. 19885/86:80, att det sedan gammalt är en självklar princip att myndigheterna skall biträda och hjälpa varandra i möjligaste mån. Som stöd för detta anför han bestämmelsen i 1809 års regeringsform om att myndigheterna skulle *räcka varandra handen*.¹⁶⁰

Enligt förarbetena motiveras en regel av samverkan av intresset av att effektivisera förvaltningen. Det understryks att det är mycket viktigt att myndigheterna ska sträva efter att nå samstämmighet och konsekvens.¹⁶¹

Den nya regeln om samverkan kompletterade den bestämmelse som redan fanns om möjlighet för myndighet att vid behov inhämta yttrande från annan myndighet genom remiss.¹⁶²

I specialmotiveringen till bestämmelsen om samverkan (6 §) understryks att även om grundtanken med regeln om samverkan är att förenkla för den enskilde så gäller bestämmelsen generellt, oavsett om samverkan i ett enskilt fall är fördelaktigt för en enskild eller inte. Den skyldighet som myndigheter har att beakta möjligheten att själv inhämta yttrande från andra myndigheter, ska ses i samband med samverkansregeln i 6 §. För att avgöra om det är lämpligt att inhämta yttrande från annan myndighet får en bedömning göras om ett sådant förfarande underlättar handläggningen och med hänsyn tagen till myndighetens rådande arbets- och resurssituation.

Övrigt

Länsstyrelsen är en förvaltningsmyndighet vars beslut i djurskyddsärenden överklagas till länsrätt. Medan förvaltningslagen tillämpas i förvaltningsmyndighet är det förvaltningsprocesslagen (1971:291) som gäller i förvaltningsdomstol.

Enligt 8 § FPL är förvaltningsdomstol skyldig att se till att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att myndighet måste iaktta saklighet och opartiskhet och beakta allas likhet inför lagen.

I 11 kap. 2 § regeringsformen anger att ingen myndighet eller beslutande församling, får bestämma hur domstol ska besluta/tillämpa rättsregel i enskilt fall. Inte heller får myndighet bestämma hur förvaltningsmyndighet ska besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun, eller som rör tillämpning av lag (11 kap. 7 § RF). Detta innebär t.ex. att länsstyrelsen inte kan bestämma hur kommunen ska besluta i ett visst

¹⁶⁰ 47 §, RF

¹⁶¹ Prop. 1985/86:80, s. 23.

¹⁶² Även sekretesslagen 15:5 innebär ett begränsat krav på samverkan genom att det där föreskrivs om myndigheternas skyldighet att på begäran lämna varandra uppgifter som de förfogar över

ärende. Inte heller har kommunalfullmäktige någon rätt att på detta sätt bestämma över nämnden (som är en egen myndighet)

4.9.5 Om utredningsskyldighet

Official- eller undersökningsprincipen gäller inom förvaltningsrätten. Principen innebär att myndigheter har en utredningsskyldighet, ”myndigheten ska se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver”. För förvaltningsdomstolar finns denna princip lagfäst i 8 § förvaltningsprocesslagen. Före nuvarande förvaltningslag fanns det i ÄFL en bestämmelse om att myndighet skulle vägleda part om det krävdes enklare kompletteringar. Myndigheten var därmed skyldig att ge anvisningar om komplettering genom/av enstaka, lätt identifierbara, behörighets- och bevishandlingar.¹⁶³

Motiven för myndigheters utredningsskyldighet i sakfrågan är dels att det allmännas intresse ska tillgodoses och dels att den enskildes rättssäkerhet ska garanteras. Besvärssakunniga uttalar att eftersom förvaltningsärenden ofta gäller utpräglade allmänna intressen krävs det att myndigheten aktivt engagerar sig för att tillvarata dessa intressen. Myndighetens ansvar för ärendets utredning blir därför i regel mer omfattande än partens. Omfattningen av myndighetens utredningsskyldighet avgörs av relationen mellan det allmänna intressets styrka och sakens beskaffenhet.¹⁶⁴

Men hänvisning till föregående stycke, ska påminnas om att skärpningar i lagstiftningen visar att djurskyddet är ett tungt vägande intresse. I tillsynspropositionen, (prop. 2004/05:72, s. 34), uttalas t.ex: ”*Det samhälleliga ansvaret för att upprätthålla en fungerande djurskydds- och livsmedelstillsyn väger enligt regeringens mening således så tungt att det får anses vara motiverat att i såväl livsmedelslagen som djurskyddslagen införa regler som gör det möjligt att mot en kommuns vilja överföra ansvaret för en viss verksamhet från kommunen till staten.*”

Ifråga om det allmännas intresse har beslutsfattaren både hos förvaltningsmyndighet, förvaltningsdomstol och allmän domstol en skyldighet att utreda och tillvarata statens intresse. Detta följer av allmänna rättsprinciper och av 11 kap. 6 § regeringsformen.

Besvärssakunniga understryker att i enpartsärenden där inte en motpart kompletterar utredningsmaterialet och gör invändningar mot det som den enskilde anför, och där saken rör ett allmänt intresse, blir myndighetens utredningsskyldighet särskilt påtaglig. Att myndigheten tagit upp ärendet ex officio är ytterligare en anledning till ett omfattande ansvar för utredningen. När det gäller ärenden där det kan bli fråga om ingripanden i den enskildes egendom eller frihet till förmån för allmänna intressen, är

¹⁶³ Prop. 1971:30, s. 373.

¹⁶⁴ SOU 1964:27, Lag om förvaltningsförfarandet – Besvärssakunnigas slutbetänkande, s. 294-295.

även rättssäkerhetsaspekten en faktor som talar för att myndigheten har huvudansvaret för utredningen.¹⁶⁵

En myndighets utredningsskyldighet ska inte ensidigt inriktas på att finna bevis för egen sak utan att objektivt utreda omständigheterna i saken. Utredningsskyldigheten ska syfta till ett materiellt riktigt resultat. Att ett ärende, enligt officialprincipen, ska utredas som dess beskaffenhet kräver, innebär således att betydelsefulla omständigheter (faktiska omständigheter och rättsfrågor) ska klarläggas så att ett riktigt beslut kan fattas.¹⁶⁶

Utredningsskyldigheten innebär en skyldighet att ta utredande initiativ, att införskaffa bevisning. En myndighet kan uppfylla denna skyldighet genom att införskaffar uppgifter från part eller från annan (myndighet eller enskild).

Bevisvärdering innebär att ta ställning till vilken grad av sannolikhet som ett visst bevis innebär för att ett förhållande föreligger

Bevisstyrkekrav är en precisering av den grad av sannolikhet som krävs för att en viss rättsregel ska användas.

Utredningsskyldigheten och bevisbördan sammanfaller ofta men är inte synonyma. Utredningsskyldig är den som har ett ansvar för att ta initiativ till utredning. Bevisbördan har den till vars nackdel ärendet skulle utfalla om bevisstyrkekravet inte uppfylls. Edelstam förklarar det med hänvisning till B Christensen ” Part (som har bevisbördan, min anmärkning) har intresse av att den sannolikhetsgrad, som bevisstyrkekravet anger, uppnås, men behöver inte nödvändigtvis alltid vidta egna åtgärder för att sannolikhetsgraden skall bli tillräckligt hög”.¹⁶⁷

Två exempel får visa innebörden av begreppen utredningsskyldighet och bevisbörda.

I det första exemplet tar en myndighet ex officio upp ett ärende som är rör en fråga som är betungande för den enskilde. Det kan exempelvis gälla indragning av en läkares legitimation. Om tillräcklig sannolikhetsgrad, inte uppnås om att förutsättningarna för deslegitimation föreligger (bevisstyrkekrav), är det myndigheten som har bevisbördan. Följden av den bevisstyrkan inte har uppnåtts blir då att beslut fattas om att inte dra in läkarlegitimationen. Det är myndigheten som har utredningsskyldighet och som ska ta utredande initiativ. Myndigheten kan dock efterfråga uppgifter från den enskilde, och ska då vägleda den enskilde om detta (4 § FL), om den enskilde förhåller sig passiv kan detta inskränka myndighetens utredningsskyldighet i det avseendet. Den enskilde har då blivit utredningsansvarig i det aktuella avseendet.

¹⁶⁵ SOU 1964:27, s. 295-297.

¹⁶⁶ SOU 1964:27, s. 298-299.

¹⁶⁷ Edelstam, Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet – En rättssäkerhetsstudie, s. 69

Det andra exemplet gäller ett för den enskilde gynnande beslut. En person ansöker t.ex. om skatteavdrag. I detta fall har den enskilde bevisbördan. Om bevisstyrkekravet för att det finns grund för avdraget, inte uppnås, får den enskilde avslag på sin ansökan. Dock har myndigheten även här utredningsskyldighet. Denna skyldighet är dock av praktiska skäl ibland begränsad. Ekonomiska och praktiska skäl kan medföra att det är alltför resurskrävande att ta fram utredning och i dessa fall, då part har bevisbördan, motiverar inte rättssäkerhetsaspekter ett omfattande utredningsansvar för myndigheten.

När part har bevisbördan kan myndighets utredningsskyldighet motiveras av de intressen myndigheten representerar, bakomliggande stats och samhällsintressen. Dessa allmänna intressen kan motivera en långtgående skyldighet att ta initiativ till utredning. Detta utredningsansvar gäller inte främst p.g.a. formella regler om utredningsskyldighet utan skulle oavsett sådana regler gälla för myndigheter i deras egenskap av företrädare för stats- och samhällsintressen.¹⁶⁸

Officialprincipen innebär (som framgår av Besvärssakkunnigas utredning som nämnts ovan) att myndighet i princip alltid har utredningsskyldighet. Edelstam uttalar att även om huvudregeln är att myndigheten har bevisbördan kan begränsningar i utredningsskyldigheten finnas på grund av lag, på grund av att part har uppgiftsskyldighet eller på grund av förfarandets form. Detta kan medföra att bevisbördan placeras på den enskilde. Myndighetens utredningsskyldighet är inte obegränsad. Till exempel kan myndigheten ofta uppfylla sin utredningsskyldighet genom att vägleda den enskilde om de upplysningar som han ska inkomma med. I det fall att den enskilde förhåller sig passiv och inte lämnar nödvändiga upplysningar, kan detta i sig medföra att det istället blir den enskilde som får stå risken av en otillräcklig bevisstyrka.¹⁶⁹

Detta stämmer väl överens med vad Besvärssakkunniga anför om att myndighetens utredningsansvar inte innebär att parten inte behöver medverka till att ärendet blir utrett. Enligt Besvärssakkunniga är det generellt en medborgerlig skyldighet för parten att medverka och lämna nödvändiga upplysningar, handlingar, yttranden m.m.¹⁷⁰

Angående situationen att det finns brister i utredningen ifråga om omständigheter som skulle kunna vara gynnsamma för den enskilde, och bristerna beror på att den enskildes passivitet, uttalar Besvärssakkunniga att om det konstateras att bristerna beror på vårdslöshet och nonchalans från partens sida så bör myndigheten inte offra tid på ytterligare vägledning (en förutsättning är naturligtvis att parten har fått upplysning om vad som förväntas av honom, min anmärkning).¹⁷¹

¹⁶⁸ Edelsatam, a.a. s. 208

¹⁶⁹ Edelstam a.a. s. 195.

¹⁷⁰ SOU 1964:27, s. 297, 303.

¹⁷¹ SOU 1964:27, s. 320.

Även om inte part kan tvingas att medverka till utredningen är det en allmän princip att denna brist på medverkan kan få till följd att ärendet avgörs utan att eventuella fördelaktiga omständigheter beaktas.¹⁷²

Vid utredningsbrist som resulterat i att bevisstyrkekravet inte uppfyllts löses problemet ofta genom bevisbördeplacering.

I sin avhandling om myndighets utredningsskyldighet för Edelstam ett resonemang kring ett fall (RÅ 90 ref. 64) där ett högt bevisstyrkekrav inte uppfyllts p.g.a. utredningsbrist men där regeringsrätten inte ansett det godtagbart att lösa frågan genom att placera bevisbördan på myndigheten utan istället återförvisat till lägre instans för komplettering av utredningen. Anledningen till detta tillvägagångssätt förefaller ha varit att två starka motstridiga intressen stod mot varandra. Fallet gällde deslegitimation av de s.k. styckmordsläkarna. Regeringsrätten bedömde att det i utredningen inte fanns tillräckliga skäl för att dra in läkarnas legitimation men då detta kunde antas bero på bristande utredning, och då det motstridiga intresset – allmänhetens intresse av skydd mot brottslingar – vägde tungt, valde man att återförvisa för komplettering. Edelstam sammanfattar slutsatsen av detta. Om starka och motstridiga intressen ställs mot varandra är det inte säkert att bevisbördeplacering är en godtagbar lösning vid utredningsbrist.¹⁷³

Sammanfattningsvis har myndigheten utredningsansvaret och bevisbördan i betungande ärenden som myndigheten tar upp på eget initiativ, ex officio. I ansökningsärenden eller dylikt har myndigheten utredningsskyldigheten och part bevisbördan. Myndigheten kan, när parten har bevisbördan, uppfylla sin utredningsskyldighet genom att vägleda part och uppmana denne att lämna upplysningar. Myndigheten ska genom sin utredningsskyldighet dels tillfredställande tillvarata det allmännas intresse och dels garantera den enskildes rättssäkerhet. Utredningen ska syfta till att beslutet blir sakligt korrekt.

4.9.6 Övergivna katter – ett rättsfall¹⁷⁴

I det aktuella rättsfallet omhändertar miljö- och hälsovårdsnämnden två katter som övergetts i en lägenhet. Katterna saknar tillsyn och har inte tillgång till mat och vatten. Djurägaren har avvikit från lägenheten och nämnden lyckas inte nå denne. Nämnden begär att länsstyrelsen ska fastställa omhändertagandet samt pröva frågan om förbud.

¹⁷² SOU 1964:27, s. 332.

¹⁷³ Edelstam a.a. s. 218.

¹⁷⁴ Länsrätten i Örebro län, mål nr 2323-04, rotel 1.

Länsstyrelsen fastställer omhändertagandet men uttalar angående djurförbud att miljö- och hälsovårdsnämnden inte visat några omständigheter som innebar risk för att ett upprepande skulle ske. Det finns i utredningen inga uppgifter om att djurhållaren tidigare misskött sina katter eller om orsaken till de aktuella missförhållandena. Länsstyrelsen drar därför slutsatsen att det inte finns skäl att anta annat än att det varit fråga om en ren engångsföreteelse. Man uttalar att det därmed finns skäl att anta att ett upprepande inte kommer att ske. Med detta som grund finner länsstyrelsen inte skäl att meddela djurhållaren förbud att ha hand om djur.

Kommunen överklagar länsstyrelsens beslut att inte meddela djurhållaren djurförbud och yrkar att länsrätten ska undanröja länsstyrelsens beslut samt meddela djurhållaren djurförbud. Nämnden anför att den anser att den i ett beslut om omedelbart omhändertagande av djur enligt 32 § inte behöver, eller i vissa fall inte heller kan, presentera en utredning om varför djurägaren misskött sig, för att ett förbud ska kunna meddelas av länsstyrelsen. Enligt nämnden är det länsstyrelsen som efter nämndens begäran av prövning av förbudsfrågan, har ansvar för att närmare utreda förutsättningarna för ett djurförbud. Eftersom djurhållaren allvarligt försummat tillsynen och vården av katterna ska förbud att ha hand om djur meddelas. Lagstiftaren har vid skärpningen av förbudsbestämmelsen, med ordet uppenbart markerat att ett förbud är den naturliga rättsföljden av en allvarlig försummelse av djurens tillsyn/vård. Att underlåta att meddela förbud i en sådan situation, bör endast kunna ske undantagsvis, vid åberopandet av mycket goda skäl för fortsatt djurhållning. Några sådana skäl har inte framförts i ärendet hos länsstyrelsen. Kommunens slutsats är att länsstyrelsen borde meddelat förbud om inte djurhållaren hörts, och detta gett anledning till ett annat ställningstagande i saken.

Länsstyrelsen avstyrker bifall till besvären och hänvisar angående utredningsskyldigheten till ett resonemang som man menar att djurskyddsmyndigheten redovisat i ett svar på en allmän förfrågan från länsstyrelsen. Enligt resonemanget gäller att kommunen är part i målet och att länsstyrelsen har en slags domstolsroll. Vidare sägs att det är kommunen som har utredningsansvaret, både vad gäller att fullständigt underbygga sitt omedelbara omhändertagande, och att presentera en utredning som grund för att meddela djurförbud.

Angående grunden för ett förbud i det aktuella ärendet uttalar länsstyrelsen att det inte finns några uppgifter om att djurhållaren tidigare misskött katterna och att orsaken till missförhållandena inte framgått. Det är enligt länsstyrelsen kommunen som haft ansvar att utreda om det finns anledning att underlåta att meddela förbud. Eftersom det i utredningen inte finns stöd för att det inträffade inte är en engångshändelse finner att det inträffade varit en engångshändelse, och att det är uppenbart att ett upprepande inte kommer att ske.

Länsrättens om ”kattfallet”

Länsrätten uttalar att djurhållaren allvarligt försummat tillsynen och vården av sina katter. Försummelsen har bestått i att katterna lämnats utan tillräcklig tillgång till mat och vatten och att deras tillsyn inte skötts med följd att de fått utträta sina behov runt om i lägenheten. Försummelsen innebär att kriteriet för att meddela förbud att ha hand om djur, är uppfyllda. För att det ska kunna anses uppenbart att ett upprepande inte kommer att inträffa, hänvisas till uttalanden i motiven om att det då krävs att omständigheterna klart ger vid handen att fråga varit om en engångsföreteelse, med en logisk förklaring.

Länsrättens konstaterar att länsstyrelsens argument inte utgör tillräckliga skäl för att anse det uppenbart att fråga var om en engångsföreteelse. Inte heller utredningen i övrigt ger stöd för en sådan uppfattning. Djurhållaren ska meddelas förbud att ta hand om djur. Inget i målet talar för att hennes oförmåga att ta hand om djur endast skulle gälla katter. Av den anledningen ska djurhållaren meddelas förbud att ha hand om djur.

Länsstyrelsens huvudargument, att det under alla omständigheter är kommunen som har utredningsansvaret i både omhändertagande- och förbudsfrågan, behandlas inte av länsrätten.

4.9.7 Analys av ”kattfallet”

I ärendet med de två övergivna katterna utgår länsstyrelsen från att det inträffade är en engångshändelse eftersom den kommunala nämndens utredning inte visar skäl som styrker att det inte skulle vara en engångshändelse. Frånvaron av sådana skäl tolkas som att det är uppenbart att ett upprepande inte kommer att ske. I förarbetena till lagändringen som började gälla år 1992 uttalas:

*Istället för att som nu undersöka vilka omständigheter som talar för en upprepning av missförhållandena och eventuellt också vilka andra medel som står till buds för rättelse, får i fortsättningen de tillämpliga myndigheterna inrikta sig på att undersöka om det finns någon eller några omständigheter som talar för att missförhållandena inte kommer att upprepas. Finns det **inte** någon sådan påtaglig omständighet skall förbud meddelas.¹⁷⁵*

I och med ändringen av förbudsbestämmelsen, i enlighet med propositionen, blev presumtionen den motsatta än vad som tidigare. Det förutsätts att ett upprepande kan förväntas. Myndighetens utredningsplikt ska därför inriktas på att undersöka om det finns något som talar emot presumtionen, omständigheter som stödjer att ett upprepande inte kommer att ske.

¹⁷⁵ Prop. 1991/92:173, s. 20.

Den skärpning av förbudsbestämmelsen som började gälla år 2003, innebär att det för att bryta presumtionen om att upprepande kommer att ske, inte längre räcker med en medelhög grad av sannolikhet för att så inte är fallet. Det är inte tillräckligt att det kan antas att ett upprepande inte kommer att ske. Istället krävs en till visshet gränsande sannolikhet för detta - det måste vara uppenbart att det inte finns risk för ett upprepande.. Ändringen motiverades med att den tidigare formuleringen tolkats alltför frikostigt.

”Enligt nuvarande regler skall förbud att hålla djur inte meddelas om det kan antas att ett upprepande av det förbudsgrundade beteendet inte kommer att inträffa. Bestämmelsen tar kommit att ifrågasättas. Med hänsyn till att ett förbud att hålla djur är en i hög grad ingripande åtgärd är det i och för sig naturligt att det görs en försiktig bedömning när det gäller att avgöra om ett förbud skall meddelas.. Den kritik som har framförts går ut på att alltför optimistiska framtidsbedömningar i vissa fall har lett till att i hög grad befogade hållandeförbud inte har meddelats. Det finns därför anledning att skärpa bestämmelsen. Förbudsbeslut skall i framtiden meddelas, när något av kriterierna för detta är uppfyllt, såvida det inte är uppenbart att ett upprepande av det förbudsgrundade beteendet inte kommer att ske. Omständigheterna skall vara sådana att det finns en logisk förklaring till det inträffade och att det inträffade utan tvekan framstår som en ren engångshändelse. Så kan t.ex. vara fallet när en person på grund av svår sjukdom under en kort tid brustit i sin hantering av djur.”¹⁷⁶

1992 års lagändring innebar även att förbudsbestämmelsen skärptes på det sätt att myndigheten istället för att ha en möjlighet att ingripa blev skyldig att göra det när förutsättningarna för det var för handen.

I motiven till den senaste skärpningen av 29 §, som trädde i kraft 2003, erinras om betydelsen av förändringen.

”Genom bestämmelsen föreskrivs ett obligatoriskt myndighetsingripande till skydd för djuren. Den som på särskilt allvarligt sätt har förgripit sig mot djur skall i fortsättningen inte tillåtas hålla djur. Bestämmelsen tar sikte på personer som förbrutit sig mot djur så allvarligt att de inte alls skall få fortsätta att ta hand om djur.”¹⁷⁷

Sammantaget innebär detta att myndigheten idag har en obligatorisk skyldighet att meddela förbud när något kriterium i förbudsbestämmelsen är uppfyllt. Länsstyrelsen kan underlåta att meddela förbud endast om det finns någon påtaglig omständighet som så starkt talar för att missförhållandena inte kommer att upprepas, att det är uppenbart att det inte finns risk för ett upprepande. Att en omständighet är påtaglig bör språkligt sett kräva att den är relativt tydlig och lättidentifierad. Den påtagliga omständigheten ska visa att det finns en logisk förklaring till det inträffade och att det utan tvekan framstår som en ren engångshändelse.

¹⁷⁶ Prop. 2001/02:93, s. 16.

¹⁷⁷ Prop. 2001/02:93, s. 15.

Frånvaron av omständigheter som talar mot att ett inträffat missförhållande kommer att inträffa igen, kan aldrig innebära att man kan nå den grad av övertygelse - att det ska vara uppenbart - som krävs för att underlåta att meddela förbud. Med andra ord, att något endast inträffat en gång kan inte ensamt ge stöd för bedömningen att det inträffade uppenbarligen är en engångsföreteelse (däremot kan det med lite god vilja leda till ett *antagande* i den riktningen).

Länsstyrelsen tolkning av gällande rätt är sammanfattningsvis direkt felaktig och har inget stöd varken i lagtext eller motivuttalanden. Snarast förefaller man från länsstyrelsens sida ha tillämpat 29 § i enlighet med den lydelse bestämmelsen hade före 1992. Detta är mycket anmärkningsvärt.

Eftersom länsstyrelsen i ”kattfallet” ser sig som en domstol är det intressant att notera att Edelstam påpekar att förvaltningsdomstols utredningsansvar som syftar till att ärendet ska bli tillräckligt utrett, visserligen är av betydelse för den enskildes rättssäkerhet, men även gäller gentemot myndighet. I det aktuella ärendet innebär det att länsstyrelsen haft en skyldighet att uppmana kommunen utveckla sin talan om man bedömt att den kommunala utredningen varit otillräcklig.¹⁷⁸

4.9.8 Fördelning av utredningsansvaret

Det uttalande från djurskyddsmyndigheten som länsstyrelsen hänvisar till i sitt yttrande, avser ett brev som en handläggare på djurskyddsmyndigheten skrivit. Brevet är ett svar på en fråga som en länsveterinär ställt angående vem som har utredningsskyldigheten i ärenden som rör omedelbara omhändertaganden och/eller förbud. Tjänstemannen på djurskyddsmyndigheten lämnar i sitt brev ett utförligt svar med innebörd att kommunen har den huvudsakliga utredningsskyldigheten. Även om detta inte är något officiellt yttrande från djurskyddsmyndigheten, har brevet fått spridning på länsstyrelserna och åberopas flitigt av en del av dessa. Deras ställningstagande får till följd nödvändiga utredningar inte alltid görs (eftersom man från länsstyrelsens sida menar att kommunen är utredningsskyldig) och att befogade förbud därför inte meddelas. Med utgångspunkt från brevet från djurskyddsmyndigheten ska jag i ett delavsnitt nedan granska rättsläget.

¹⁷⁸ Edelstam a.a. s. 133

De ärenden där frågan om ansvarsfördelningen vad gäller utredningsskyldighet mellan länsstyrelse och kommun kan bli aktuell är:

- I en mer eller mindre akut situation har den kommunala nämnden gjort ett omedelbart omhändertagande. Kommunen begär att länsstyrelsen ska fastställa omhändertagandebeslutet. Begäran ska göras snarast, d.v.s. skyndsamt. I en del fall begär kommunen i samband med denna underställelse av omhändertagandebeslutet, att länsstyrelsen ska pröva frågan om förbud att ha hand om djur.¹⁷⁹
- Kommunen begär i enlighet med 58 § djurskyddsförordningen, att länsstyrelsen ska pröva frågan om att meddela någon förbud att ha hand om djur. Omhändertagande är inte aktuellt. Situationen kan t.ex. vara att djuren är döda eller att den person som begäran avser, inte själv är djurhållare.
- Kommunen begär enligt 58 § DF, att länsstyrelsen ska pröva frågan om omhändertagande av djur (d.v.s. ett omhändertagande enligt 31 § där situationen inte är av tvingande akut karaktär).

I 58 § står att kommunen eller annan tillsynsmyndighet som finner att det finns förutsättningar för att besluta om förbud att ha hand om djur enligt 29 § DL, skyndsamt ska anmäla detta till länsstyrelsen. Anmälan ska innehålla redogörelse för omständigheterna i ärendet. Samma anmälningsskyldighet gäller om tillsynsmyndighet finner att det finns förutsättningar för omhändertagande enligt 31 §.

I djurskyddsmyndighetens svar på länsstyrelsens förfrågan framkommer följande syn på fördelningen av utredningsansvaret i denna typ av ärenden:¹⁸⁰

- Kommunen som anhåller om djurförbud är part i målet, länsstyrelsen som beslutar har en slags domstolsroll. Beslutande organ bör lämpligen inte utföra många undersökningar.
- Kommunen har utredningsskyldighet och måste vid omedelbara omhändertaganden producera ett så fullödigt och fullständigt underlag som möjligt för att länsstyrelsen ska kunna fastställa om omhändertagandet var befogat och om det ska fortsätta gälla. Det är kommunen som med olika intyg och dylikt måste säkerställa sitt beslut.

¹⁷⁹ 32 § DL, 58 § DF.

¹⁸⁰ Brev daterat 2004-09-01, från handläggare på Djurskyddsmyndigheten, till länsveterinär, som svar på förfrågan om bl.a. fördelning mellan kommun och länsstyrelse, ifråga om utredningsskyldigheten i djurförbuds- och omhändertagandebesluten. Bilaga 1.

- Samma förhållande, att kommunen är ansvarig för att presentera en utredning, gäller när kommunen begär att länsstyrelsen prövar ett djurförbud. Enligt 58 § djurskyddsförordningen gäller att annan myndighet (kommunen) som finner att det finns förutsättningar att besluta om förbud att ha hand om djur, ska anmäla det till länsstyrelsen. Detta innebär, enligt brevet, att kommunen för att göra en anmälan måste vara säker på att förutsättningar för ett förbud är uppfyllda. Därför ska vid begäran om att länsstyrelsen ska pröva frågan om djurförbud, kommunen bifoga handlingar som styrker på vilka grunder ett förbud ska meddelas. Sådana handlingar kan vara, inspektionsprotokoll, beslut om föreläggande, veterinärutlåtande.

Nedan analyseras kommunens anmälningsskyldighet samt ansvarsfördelningen mellan kommun och länsstyrelse vad gäller utredningen.

Anmälan enligt 58 § djurskyddsförordningen

Innan 1988 års djurskyddslag behandlades en mängd olika frågor i 14 § (1944:219). I bestämmelsen reglerades tillsynsorganisationen, de olika organens befogenheter och ansvarsfördelning, beslutsordningen vid förbud att ha hand om djur samt anmälningsplikt för miljö- och hälsoskyddsnämnd angående förbudsärenden.¹⁸¹

Den bestämmelse som motsvarade dagens 58 § DF löd:

Föreligga sådana omständigheter att förbud (---) kan komma ifråga skall miljö- och hälsoskyddsnämnden göra anmälan därom till länsstyrelsen.

I en kungörelse kompletterades anmälningsplikten med krav på att anmälan skulle innehålla en redogörelse för de omständigheter som föranlett anmälan.¹⁸²

I dag uttrycks samma krav med att anmälan ska ske om att nämnden finner att det finns förutsättningar att besluta om förbud. Dessutom har i 58 § tillagts att anmälan ska ske skyndsamt, samt att anmälningsplikten även omfattar situationer där omhändertaganden enligt 31 § är aktuellt.

Vad är syftet med anmälningsplikten?

Syftet med 58 § DF torde vara att det är väsentligt att missförhållanden om att djurskyddslagen inte följs kommer till besluts- och utredningsansvarig myndighets kännedom. Därför ska en anmälan till länsstyrelsen ske. Det är naturligt att det vid en anmälan ska finnas sannolika skäl för uppfattningen att missförhållandena föreligger. Ett krav på fullständig visshet skulle dock

¹⁸¹ 14 § (1944:219) motsvaras idag av 24, 26, 29, 38, 39 §§ i djurskyddslagen (1988:534) samt 56, 58 § djurskyddsförordningen.

¹⁸² KK 13 dec 1968 om omhändertagande om djur, m.m.

motverka bestämmelsens syfte och medföra att anmälningar inte gjordes då det endast fanns välgrundade misstankar om missförhållanden.¹⁸³

När den kommunen inte begärt prövning av frågan om djurförbud

Situationen kan vara att kommunen gjort ett omedelbart omhändertagande men inte begärt att länsstyrelsen ska pröva frågan om att meddela djurhållaren förbud att ha hand om djur. I sådana fall anser vissa länsstyrelser att länsstyrelsen inte behöver, eller ens får, pröva frågan om djurförbud.

Enligt 29 § *skall* länsstyrelsen meddela förbud om något kriterium för det är uppfyllt. En handlingsplikt för beslutsmyndigheten, länsstyrelsen, föreskrivs således genom den lydelse som 29 § haft sedan 1991. Detta innebär att länsstyrelsen har en skyldighet att ex officio, på eget initiativ pröva frågan om förbud om det framgår att finns förutsättningar för det. Att det finns sådana förutsättningar framgår naturligtvis ofta när länsstyrelsen ska fastställa kommunala beslut om omedelbara omhändertagande, eller på kommunens begäran besluta om omhändertagande. Det är dock även möjligt att länsstyrelsen på annat sätt får kännedom om att det finns sådana förutsättningar, t.ex. via massmedia, genom anmälningar från allmänheten, eller vid prövning av överklagade kommunala beslut som fattats i enlighet med 26 § DL. Det är länsstyrelsens faktiska kunskap/kännedom om att det finns förutsättningar för ett djurförbud, som medför en handlingsplikt att utreda saken och meddela befogade förbud. Det krävs ingen formell anmälan eller dylikt för att ”aktivera” skyldigheten att agera. Länsstyrelsen kan inte förlita sig på att kommunen uppfyller sin anmälningsskyldighet enligt 58 § DF och uttryckligen begär att länsstyrelsen ska pröva frågan om förbud. Befogade djurförbud ska meddelas och det är länsstyrelsen som ansvarar för att detta sker. Den kommunala nämnden i sin tur ansvarar för att man uppfyller sin anmälningsplikt enligt 58 §.

Kommunens utredningsskyldighet vid omedelbara omhändertaganden

Den utredning den kommunala nämnden kan, och ska, prestera är den som underbygger nämndens beslut - det omedelbara omhändertagandet. Om nämnden begär att länsstyrelsen ska pröva frågan om djurförbud ska den redogörelse som enligt 58 §, bifogas anmälan innehålla en redogörelse för de sannolika skäl som nämnden grundar sin uppfattning på.

Det är naturligt att nämnden, som är på plats vid omhändertagandet (eller vid en inspektion som sedan föranleder anmälan enligt 58 §), ska göra relevant utredning och dokumentation av sina iakttagelser. Man ska, som sagt visa vad man grundar sin uppfattning på. Detta är dock inte på något sätt en fullständig utredning av förbudsärendet utan endast en utgångspunkt. För att länsstyrelsen ska kunna fatta ett beslut om att fastställa omhändertagandet eller om att djuren ska återlämnas, måste länsstyrelsen utreda ärende allt efter dess beskaffenhet.

¹⁸³ Jmf 6 § 15 kap. brottsbalken där det framgår att förutsättningarna för att dömas för obefogat åtal är att den som väcker åtal inte har sannolika skäl för sitt åtal.

Omedelbara omhändertaganden och anmälningsplikt

Typiskt sett torde situationen vid ett omedelbart omhändertagande oftast innebära att tillsynsmyndighet har skäl att anmäla enligt 58 § DF, d.v.s. begära prövning av frågan om djurförbud. I dessa situationer ingriper den kommunala nämnden på grund av en akut nödsituation för djuret. Det är inte säkert att nämnden haft möjlighet att göra någon mer utförlig undersökning innan omhändertagande äger rum. Man kan t.ex. få in en anmälan om ett skadat djur som måste omhändertas omedelbart. Väl på plats konstaterar nämnden att förutsättningarna för ett omedelbart omhändertagande är uppfyllda. Djurets vård och tillsyn har blivit försummade, det finns varken mat eller vatten och omgivningens skick tyder på att djuret inte heller fått annan tillsyn på lång tid. Antingen ger djurets tillstånd inte tid för rådrum eller så är det inte möjligt att nå djurhållare. Det finns således fog för ett omedelbart omhändertagande.¹⁸⁴

I ett sådant fall står det enligt min uppfattning klart att nämnden ska anmäla ärendet till länsstyrelsen, inte endast för att länsstyrelsen ska fastställa beslutet om omhändertagande utan även för att nämnden funnit att det finns förutsättningar för ett förbud enligt 29 §.

Nämnden har vid anmälan sannolika skäl att misstänka att förutsättningarna för ett förbudsbeslut finns. Det är sedan den beslutande myndighetens (länsstyrelsens) uppgift att med tillräcklig grad av visshet säkerställa att förutsättningarna är uppfyllda och att ett förbud ska meddelas.

I annat fall, om man följer det resonemang som uttrycks i brevet från Djurskyddsmyndigheten, skulle det alltså vara upp till anmälaren, kommunen, att göra en fullständig utredning, inte bara om förutsättningarna för förbud utan även om det finns några skäl att underlåta att meddela förbud. Detta är en mycket extensiv tolkning av 58 §, där det står att annan myndighet som finner att det finns förutsättningar för ett förbud skall anmäla detta till länsstyrelsen. Typiskt sett är det svårt för nämnden att, i samband med ett omedelbart omhändertagande, göra en fullständig bedömning av förbudsfrågan, eftersom man ingriper i en akut situation och ingripandet ofta beror på att det inte varit möjligt att komma i kontakt med djurhållaren.

Självfallet är den grad av visshet som krävs för att fatta ett för den enskilde ingripande beslut (att meddela ett förbud att ha hand om djur), betydligt högre än den grad av visshet som krävs för att nämnden ska ha en anmälnings skyldighet. För att göra en anmälan behöver endast en uppfattning om sakfrågan, de konkreta omständigheterna i fallet. För att besluta om förbud krävs att viktiga rättsfrågor utreds. Kan ett visst

¹⁸⁴ Detta motsvarar förutsättningarna för ett omedelbart omhändertagande, 32 § DL.

förfarande subsumeras under rättsfaktum, innebär t.ex. djurhållarens agerande att denne allvarligt försummat vården av ett djur? I det fall att ett visst rättsfaktum föreligger - finns det andra rättsfakta som innebär att rättsföljden inte ska beslutas? I ett förbudsärende - finns det omständigheter som innebär att det är uppenbart att ett upprepanande inte kommer att ske?

Dessa rättsfrågor kan den kommunala nämnden visserligen ha en uppfattning om, länsstyrelsen har dock större kompetens för att utreda dessa frågor.

En anmälan baseras på en misstanke. En utredning har till syfte att svara på frågan om det finns tillräckliga bevis för denna misstanke, för att beslut ska kunna fattas. De två rollerna sammanfaller inte.

Fördelning av utredningsansvaret

Länsstyrelsen har befogenhet att besluta i mål om djurförbud och omhändertaganden (31 § DL). Länsstyrelsen, kommun samt polismyndighet kan besluta om omedelbart omhändertagande (31 § DL). Om kommunen eller polismyndigheten fattar beslut enligt 32 § ska beslutet snarast underställas länsstyrelsen för fastställelse. Det finns en anmälningsplikt för tillsynsmyndigheter som "finner" att det finns förutsättningar för att besluta om förbud och omhändertagande. Tillsynsmyndigheterna ska anmäla dessa fall till länsstyrelsen tillsammans med en redogörelse för vad man grundar sin anmälan på.

Ifråga om omedelbara omhändertaganden kan dessa betraktas som att kommunen respektive polismyndigheten fått en, av länsstyrelsen delegerad, rätt att fatta akuta beslut av ett slag som egentligen faller inom länsstyrelsens exklusiva kompetens. Man använder ofta uttrycket "underställelse" för den begäran om fastställelse som övriga myndigheter snarast ska lämna till länsstyrelsen efter att de gjort ett omedelbart omhändertagande. Termen "underställelse" för tankarna till den tillsynsroll länsstyrelsen i många avseenden har, och har haft, vad det gäller kommunala beslut.

Jag anser dock att man måste göra en tydlig åtskillnad mellan beslut som kommunen fattat enligt 26 § och beslut som fattats enligt 32 §. Befogenhet att fatta beslut enligt 26 § tillkommer i första hand de kommunala tillsynsmyndigheterna. Det är kommunerna som i huvudsak utövar den operativa tillsynen. Denna tillsyn inkluderar planerade inspektioner, uppföljning, rådgivning och information samt åtgärder för att åstadkomma regelefterlevnad. Eftersom nämnden har den återkommande kontakten med tillsynsobjekten samt den lokala kännedomen är det följaktligen nämnden som är bäst lämpad att bedöma vilka åtgärder som är ägnade att åstadkomma att djurskyddslagets regler följs av tillsynsobjektet. Av den anledningen har nämnden generellt satt goda förutsättningar att fatta välgrundade beslut enligt 26 §. Att övriga tillsynsmyndigheter har samma befogenhet är snarast ämnat som en "nödlösning", en garanti för att nödvändiga beslut fattas. Länsstyrelsen fungerar genom sin roll som

överprövningsmyndighet vad gäller kommunala beslut, som tillsynsmyndighet över de kommunala myndigheterna. Länsstyrelsens funktion är i dessa situationer kontrollerande.

Länsstyrelsen har fått befogenhet att fatta beslut om att omhänderta djur eller meddela någon förbud att ha hand om djur. Motiven till att ge länsstyrelsen denna befogenhet är att man för dessa ingripande åtgärder ansett att behovet av en fullständig och kompetent juridisk prövning, samt vikten av att rättstillämpningen är enhetlig, väger tyngre än den lokala anknytningen och kunskapen om tillsynsobjektet, som kommunen har. Detta uttalas redan i motiven som föregick förbudsbestämmelsens införande, 1968, angående det ursprungliga förslaget om att hälsovårdsnämnderna skulle fatta beslut om djurförbud: *”Som påpekats under remissbehandlingen kan för den enskilde betydelsefulla rättssäkerhetsfrågor aktualiseras i samband med ett förbud. Det är uppenbart att länsstyrelserna är bättre rustade än hälsovårdsnämnderna att bedöma sådana frågor. Intresset av en i möjligaste mån enhetlig tillämpning talar också mot att sprida beslutsfunktionen på ett så stort antal myndigheter som hälsovårdsnämnderna utgör. Jag förordar alltså att beslutanderätten i dessa ärenden förbehålls länsstyrelserna.”*¹⁸⁵

I motiven till 1988 års lag uttalar departementschefen: *”Beslut om tvångsomhändertagande bör däremot fattas av länsstyrelsen som är den myndighet som har tillgång till erforderlig juridisk och veterinärmedicinsk kompetens och dessutom har möjlighet att skapa en konsekvent och enhetlig praxis i dessa frågor som ofta är mycket svårbedömbara.”*¹⁸⁶

Vidare uttalas angående det dåvarande tillvägagångssättet vid omhändertagande - som innebar att polismyndigheten som verkställde omhändertagandet skulle tillkalla veterinär och få en värdering av djuren utförd: *”Då polismyndigheten inte har någon veterinär sakkunskap knuten till sig har detta i många fall orsakat en fördröjning av ärendets handläggning. En förlängning av handläggningstiden kan vara otillfredställande från djurskyddssynpunkt och leda till avsevärt ökade kostnader, som i de flesta fall drabbar statsverket. Jag föreslår därför att länsstyrelsen, som redan genom läsveterinären förfogar över veterinärmedicinsk expertis, redan i beslutet om omhändertagandet skall fastställa hur det skall förfaras med det omhändertagna djuret. Länsstyrelsens utredning skall även omfatta undersökning av djuret och i regel också värdering av detta.”*¹⁸⁷

Befogenheten att fatta beslut som gäller förbud och omhändertagande tillkommer alltså länsstyrelsen s.a.s. på ”egna meriter”. Det är länsstyrelsen som med sin breda juridiska och veterinärmedicinska kompetens är bäst lämpad att göra de bedömningar som ligger till grund för de aktuella typerna av beslut. Länsstyrelsens befogenhet är inte en följd av ett tillsynsansvar över de kommunala besluten.

¹⁸⁵ Kungl. Maj:ts proposition nr 170 år 1968, s. 20.

¹⁸⁶ Prop. 1987/88:93, s. 46.

¹⁸⁷ Prop. 1987/88:93, s. 48.

Att polismyndighet och kommun har befogenhet att fatta ”akuta” beslut om omhändertaganden motiveras av viktiga djurskyddsaspekter. Som departementschefen understryker i motiven till 1988 års lag så bör inte djurens lidande förlängas enbart av formella skäl.

Den bedömning som dessa myndigheter har att göra vid sitt akuta ingripande är dock av betydligt mer okomplicerad karaktär, i synnerhet från rättslig synvinkel, än de överväganden som ligger till grund för länsstyrelsens ”definitiva” beslut enligt 29 samt 32 § §. För att underbygga sitt omedelbara omhändertagande måste nämnd eller polismyndighet visa att situationen var sådan att det föreföll hopplöst att lösa den på annat sätt än genom omhändertagandet (upphittat djur), eller att djuret var övergivet eller att det fanns något annat djurskyddsskäl av akut art som gjorde omhändertagandet nödvändigt (skadat djur)¹⁸⁸

Min slutsats är att det är länsstyrelsen som gentemot den enskilde representerar det allmänna i ärenden som gäller beslut om förbud och/eller omhändertagande. Kommunen (eller för den delen Djurskyddsmyndigheten) som enligt 58 § DF gör anmälan till länsstyrelsen, om att det finns förutsättningar att fatta beslut om förbud eller omhändertagande, är anmälare. Anmälarrollen har måhända en speciell karaktär eftersom det är en myndighet som anmäler (detta aktualiserar t.ex. frågan om ansvar för tjänstefel). En anmälare är dock inte part i målet och kan inte ha en utredningsskyldighet.

I ärenden där kommun eller polismyndighet fattat beslut om ett omedelbart omhändertagande har kommunen/polisen en utredningsskyldighet vad gäller det akuta ingripandet. Man måste visa att man haft fog för omhändertagandet. Där slutar dock utredningsskyldigheten för kommunens/polisens del, och länsstyrelsens utredningsskyldighet tar vid. Ifråga om det omedelbara omhändertagandet innebär inte kommunens/polisens utredningsskyldighet att länsstyrelsen helt kan förlita sig på den andra myndighetens utredning.

Den myndighet som beslutar om ett omedelbart omhändertagande agerar i en akut situation. Det finns då av naturliga skäl oftast en viss tidspress. Omhändertagandebeslutet ska dessutom skyndsamt underställas länsstyrelsen. Sammantaget kan detta medföra att utredningen inte blir så fullständig och omfattande som det är önskvärt. Länsstyrelsen å andra sidan har mer tid till sitt förfogande för att göra en tillräcklig och allsidig utredning om omhändertagandet, och är också skyldig att göra detta. Självfallet gäller denna utredningsskyldighet för länsstyrelsens sida inte ensidigt att undersöka om det finns anledning att upphäva det omedelbara omhändertagandet. Som det allmännas representant är länsstyrelsen även skyldig att i behövlig omfattning komplettera kommunens/polisens utredning vad gäller grunden för det akuta ingripandet.

¹⁸⁸ Prop. 1987/88:93, s. 46.

Lagstiftaren har ålagt länsstyrelserna en skyldighet att besluta om förbud och omhändertagande när förutsättningarna för dessa ingripanden är uppfyllda. Utrymmet att underlåta att meddela förbud i befogade fall, är snävt. Länsstyrelsen har inget manöverutrymme för svagt underbyggda antaganden eller förhoppningar om bättring. För att underlåta att meddela förbud krävs det en mycket hög grad av visshet, det ska vara uppenbart att ett upprepande inte kommer att ske. Det måste finnas en logisk förklaring till det inträffade som utan tvekan måste framstå som en ren engångsföreteelse.

Länsstyrelsen har genom sin handlingsplikt en skyldighet att ex officio pröva frågan om förbud eller omhändertagande. Typiskt sett borde denna prövning bli aktuell i väldigt många av de fall då länsstyrelsen ska fastställa ett beslut om omedelbart omhändertagande. Att ett djur hamnat i en situation där ett akut omhändertagande blir nödvändigt, innebär logiskt sett, ofta att en ägare allvarligt försummat vården eller tillsynen över djuret.

Prövningen i dessa fall kan således baseras på två utredningar och grunder. Kommunens/polisens utredning som ger stöd för att grunderna i 32 § är för handen, eventuellt kompletterad med ytterligare utredning (vilken är länsstyrelsens ansvar) för att visa att grunderna i 29 § eller 31 § är uppfyllda.

Länsstyrelsen är inte en domstol utan en förvaltningsmyndighet och har som sådan bättre förutsättningar än en domstol att utreda ärenden. Detta är en del av anledningen till att länsstyrelsen fått befogenhet att besluta i dessa typer av ärenden. I förarbetena understryks just länsstyrelsen ur utredningssynpunkt fördelaktiga organisation.

Även i det fall länsstyrelsens tolkning av sin roll som domstol skulle vara riktig, ändrar det inte något i sak vad det gäller utredningsskyldigheten. I förvaltningsprocesslagen är officialprincipen uttryckligen reglerad och det är domstols ansvar att ärendet blir tillräckligt utrett vilket som tidigare anförts, åtminstone bör innebära att saken blir så utredd att ett materiellt riktigt beslut kan fattas.

När styrkeförhållandet mellan parterna är ojämnt blir myndighetens utredningsansvar allt större. I typfallet i förvaltningsrättsliga ärenden är det myndigheten med kunskap och resurser som befinner sig i ett styrkemässigt överläge. Officialprincipen motiveras då främst av den enskildes rättssäkerhet. Ifråga om djurskyddsärenden av den typ som diskuteras här är den enskildes rättssäkerhet naturligtvis en viktig aspekt. Ett förbud är en ingripande åtgärd, och det är av grundläggande vikt att ett förbud är befogat.

Samtidigt innebär den särskilda karaktär som brott mot djurskyddslagen, ja brott mot djur överhuvudtaget, har, att styrkeförhållandet i dessa ärenden ofta är de motsatta. Det allmänna, djurskyddet befinner sig i underläge. Offren för vanvården är stumma och djurhållaren förfogar oftast över

platsen där brottet mot djurskyddslagen skett, såväl som över brottsoffren. Detta medför att det allmänna generellt sett ofta befinner sig i ett utredningsmässigt underläge.

Eftersom styrkeförhållandena mellan sökanden å ena sidan och det allmänna intresset å den andra ofta är ojämn till djurskyddets nackdel är länsstyrelsens eller förvaltningsdomstolens (vid överprövning av länsstyrelsens beslut) officialprövning extra viktig. När det brustit i den kommunala utredningen är det viktigt att en ofullständig utredning inte läggs till grund för beslut utan att utredningen kompletteras. Likaså är det viktigt att det stumma allmänna intresset (djuren) inte ytterligare tystas genom att de uppgifter som djurhållaren lämnar får stå oemotsagda på grund av en bristfällig utredning.

4.10 Generella/specifika djurförbud

I "kattfallet" ovan blev utgången att länsrätten meddelade djurhållaren ett generellt förbud att ha hand om djur. Länsrätten uttalar angående detta att det inte finns något i ärendet som talar för att djurhållarens oförmåga att ta hand om djur på ett tillfredställande sätt är begränsad till katter.

En fråga som direkt påverkar förbudsbestämmelsens effekt, är i vilken mån länsstyrelserna strävar efter att begränsa förbuden till visst slag av djur eller viss tid, och i vilken mån dessa begränsningar är befogade och i enlighet med lagstiftningens syfte. En redogörelse för ett djurskyddsärende från en av de länsstyrelser jag varit i kontakt med får illustrera frågan.

Det som framkommit i ärendet är att en person har vanvårdat sin hund under lång tid och sedan lämnat hunden att svälta ihjäl instängd i en bur. Hunden har när den omhändertogs varit i så dåligt skick att den avlivades av djurskyddsskäl, man har därmed konstaterat att hunden lidit.

Länsstyrelsen beslutar att djurhållaren ska meddelas förbud att ha hand om hundar.

Ovanstående fall är enligt min åsikt ett exempel på en bedömning som står i motsatsförhållande till djurskyddslagens syfte och till syftet med att skärpa förbudsbestämmelsen. Djurskyddslagens syfte är att skydda djur från lidande. Myndigheternas skyldighet att under vissa förutsättningar meddela en person ett förbud att ha hand om djur är ett medel för att uppnå lagens syfte. I en situation som typiskt sett innebär en risk att djur kommer att fara illa, ska förbud meddelas. Att någon allvarligt försummat vården eller tillsynen över ett djur, eller att någon misshandlat ett djur anses vara situationer då det generellt finns en risk för lidande för fler djur, om personen inte förbjuds att ha hand om djur.

Anledningen till att lagstiftaren i bestämmelsen om djurförbud kraftigt har begränsat myndigheternas möjligheter att låta bli att meddela förbud (när förutsättningarna för förbud är uppfyllda) är att djurens skydd väger tungt.

Detta skydd riskerar att sättas ur spel om myndigheterna tillåts göra bedömningar helt efter eget skön. Erfarenhet har visat att myndigheternas egna bedömningar ofta är alltför optimistiska och att ett upprepat lidande för djuren blir följderna av sådana bedömningar.¹⁸⁹

Möjligheten att underlåta att meddela förbud och möjligheten att begränsa ett förbud (till att avse viss tid/visst slag av djur) är motiverade av en och samma grundläggande rättsprincip, behovsprincipen. Enligt behovsprincipen ska inte en mer ingripande åtgärd göras än vad som är nödvändigt för att nå avsett syfte. Syftet med åtgärden måste vara ett s.a.s. berättigat intresse. Syftet med ett djurförbud är som sagt skyddet för djuren, ett erkänt och av lagstiftaren prioriterat intresse.¹⁹⁰

Möjligheterna att lindra eller underlåta ett djurförbud motiveras av att det ibland, trots inträffade missförhållanden, är möjligt att garantera skyddet för djuren utan att meddela ett generellt djurförbud. Syftet, djurens skydd, kan uppnås genom ett begränsat förbud eller utan ett förbud. Det är alltså inte så att det i vissa fall går att jämka på syftet, skyddet för djuren, och underlåta att meddela förbud på grund av hänsyn till djurhållaren. Vissa länsstyrelser förefaller dock tillämpa underlåtelsemöjligheten på detta, felaktiga, sätt. I dessa fall följs inte behovsprincipen.

Det måste finnas påtagliga omständigheter som visar att inträffade missförhållandena haft en logisk förklaring och att det utan tvekan handlat om en ren engångsföreteelse, för att länsstyrelsen ska ha rätt att låta bli att meddela ett befogat förbud. Det måste alltså finnas omständigheter som visar att syftet med förbudet kan uppnås med den minst ingripande åtgärden (att inte meddela förbudet).¹⁹¹

Samma resonemang bör rimligtvis gälla vid bedömningen av huruvida ett förbud ska begränsas i tid eller till visst djurslag. Det innebär att ett förbud ska begränsas endast om det i ärendet finns konkreta och entydiga omständigheter som visar att oförmågan att sköta djur är begränsad till visst djurslag, eller att oförmågan av något skäl är övergående. Hur ska länsstyrelsen annars, utan sådana omständigheter kunna göra en bedömning av om behovsprincipen uppfylls genom ett begränsat förbud? Hur ska man avgöra att ett begränsat förbud räcker för att skydda djur mot vanvård och lidande?

Om det är möjligt att begränsa djurförbud till ett visst slag av djur, utan att ha stöd för det i ärendet, innebär detta en presumtion för att vanvård/oförmåga att sköta djur i regel är begränsad till visst djurslag. I

¹⁸⁹ I propositionen inför den senaste ändringen av förbudsbestämmelsen uttalas att en av anledningarna till att bestämmelsen skärps är att alltför optimistiska framtidsbedömningar gjorts med följd av att djurförbud som i hög grad varit befogade, inte har meddelats. (Vid denna tidpunkt var förutsättningen för att underlåta att meddela förbud att det kunde antas att ett upprepat intresse skulle ske - min anmärkning).

Prop. 2001/02:93, s. 16.

¹⁹⁰ Behovsprincipen har sin grund i 2 kap 12 § RF.

¹⁹¹ 29 § djurskyddslagen, prop. 2001/02:93, s. 16.

ärendet med hunden som lämnats att svälta ihjäl instängd i en bur, innebär länsstyrelsens beslut att djurhållaren förutsätts vara lämplig att ha hand om andra djurslag. Detta rimmar illa med den anda som skärpningarna av bestämmelsen är ett uttryck för, och med de iakttagelser jag gjort genom samtal med djurskyddsinspektörer/länsveterinärer och genom att granska rättsfall. Vad jag konstaterat är däremot följande:

En oförmåga att sköta djur kan ibland vara en följd av kombinationen av en viss djurhållare och ett visst djurslag. Djurhållaren har p.g.a. bristande ekonomi, otillräcklig kunskap, eller tidsbrist inte de förutsättningar som krävs för att ta hand om ett visst djurslag på ett bra sätt. En djurhållare kan göra sig skyldig till allvarlig försummelse genom att inte skaffa sig tillräcklig kunskap om djur han har hand om. Samtidigt kan det vara tydligt att försummelsen uteslutande beror på okunskap och att personen har tillräckliga kunskaper för att sköta andra djur. Finns det flera slag av djur och påtagliga tecken på att vanvården både är och kommer att förbli begränsad till ett visst djurslag kan det vara befogat att meddela ett begränsat djurförbud.

I andra fall är oförmågan att ha ansvar för djur, kopplad till djurhållarens person eller livssituation. Likgiltighet inför ett djurs lidande eller tydliga behov är ett exempel på en sådan situation. Avsiktlig grymhet mot djur är en annan. I dessa situationer bör enligt min mening ett generellt förbud alltid presumeras. För att en annan slutsats ska bli aktuell måste det finnas påtagliga och entydiga omständigheter som visar att personen trots det inträffade är lämplig att ha hand om annat slag av djur. I det fall att det inte finns några sådana omständigheter är behovsprincipen inte uppfylld med ett begränsat förbud. Då finns det inget stöd för antagandet att andra slag av djur inte kommer att drabbas.

De senaste åren har förbudsbestämmelsen skärpts kraftigt. Lagstiftaren har på detta sätt markerat att djurens skydd är ett tungt vägande intresse, med en stark ställning när bedömningar ska göras om det är lämpligt att på något sätt begränsa ett annars befogat förbud. Den inställning till djurens skydd som skärpningen ger uttryck för motiverar en presumtion om ett generellt djurförbud.

Jag har varit i kontakt med flera länsstyrelser och talat med både länsveterinärer och jurister. De flesta säger sig arbeta efter principen om att generella djurförbud presumeras om det inte finns belägg för att det är ändamålsenligt att begränsa förbudet till visst djurslag. Det finns dock undantag. Ett par länsveterinärer uppger t.o.m. att man efter skärpningar av lagstiftningen i större utsträckning meddelar begränsade förbud, för att lindra effekterna av lagstiftningen. Detta är självfallet inte ur djurskyddssynpunkt en hållbar grund för att begränsa ett förbud. Sådant agerande undergräver det starka skydd för djuren som är lagstiftningens syfte.

En av de länsstyrelser jag talat med har en policy att presumera en begränsning av djurförbud till visst djurslag. Man meddelar generella förbud endast om det finns klara bevis för att missförhållandena redan drabbat flera slag av djur. Som stöd för detta synsätt anges att man arbetar efter principen om att hellre fria än fälla. Jag anser att denna länsstyrelses agerande är både principiellt och praktiskt felaktigt. Principen, som man hänvisar till, innebär att ingripande inte ska ske utan fog, och är inte relevant för situationen. Vid valet mellan ett generellt eller ett begränsat förbud, är förutsättningarna för ett djurförbud uppfyllda. Det står klart att det finns fog för ett ingripande. Den princip som istället är tillämplig är behovsprincipen, som anger att den åtgärd ska användas, som är minst ingripande och uppnår avsett syfte. Att som huvudregel meddela begränsade förbud oavsett om det i ett ärende finns belägg för att oförmågan att vårda djur är begränsad till visst djurslag, eller inte, uppfyller inte de krav behovsprincipen uppställer. Man säkerställer då inte syftet med åtgärden, djurskyddet. Det finns inga belägg för att vanvård av sällskapsdjur generellt är begränsad till visst djurslag. En generell presumtion om begränsade djurförbud innebär därför, typiskt sett, ett medvetet risktagande ifråga om djurens skydd. Ett risktagande som är särskilt allvarligt om man tar hänsyn till den ytterst låga upptäcktsrisken ifråga om vanvård av just sällskapsdjur. Även om det förefaller som om denna länsstyrelse är i minoritet vittnar rättsfall från andra länsstyrelser ibland om liknande resonemang.

En parallell kan göras med förutsättningen för att underlåta djurförbud. Eftersom länsstyrelserna i obefogad utsträckning antog att missförhållanden inte skulle upprepas, blev det nödvändigt att stärka djurskyddet genom att begränsa myndigheternas manöverutrymme. För att åstadkomma en enhetlig tillämpning av bestämmelsen av djurförbud anser jag att man i lagtexten borde förtydliga att generella förbud bör presumeras, och att begränsningar av förbud endast får göras om det finns belägg för att detta kan göras utan att skyddet för djuren riskeras. Det måste finnas en konsekvens i tillämpningen av djurförbudsbestämmelsen. Djurens skydd kan inte väga olika tungt när det gäller att underlåta ett förbud än vad det gör när det gäller begränsning av förbud. Båda bedömningarna görs med behovsprincipen som grund. Spekulerande och hoppfulla antaganden om bättring, utan att en sådan inställning har rationella grunder är varken till gagn för djurskyddet eller till förtroendet för länsstyrelsens förmåga att handlägga denna typ av ärenden.

5 Sammanfattning av slutsatser och avslutande kommentarer

5.1 Uppsatsens utgångspunkt

Analysen av hur länsstyrelsen kan kompensera för bristfällig kommunal tillsyn har skett med tillämpningen av 29 § djurskyddslagen som utgångspunkt och fokuserats på tre huvudfrågor:

- Länsstyrelsens vägledning, i form av konkreta råd och synpunkter, till de kommunala tillsynsmyndigheterna.
- Länsstyrelsens möjlighet att utöva den tillsyn som är nödvändig för att upprätthålla djurskyddet, när kommunen inte gör detta.
- Länsstyrelsens utredningsansvar i djurskyddsärenden.

Länsstyrelsen beslutar i första hand om förbud att ha hand om djur, 29 § djurskyddslagen, samt om omhändertaganden enligt 31 § djurskyddslagen. Förutom länsstyrelsen så har även kommunal nämnd och polismyndigheten befogenhet att besluta om ”akuta”, omedelbara omhändertaganden. I de fall då annan myndighet beslutar om detta ska beslutet snarast fastställas av länsstyrelsen.

5.2 Vägledning och jävsinvändningar

Djurskyddsinspektörerna är varken jurister eller veterinärer. Ärenden där det kan bli aktuellt med djurförbud aktualiserar ofta komplicerade rättsfrågor och medicinska spörsmål. För att den enskilde djurskyddsinspektören ska våga agera i dessa ärenden, är *vägledning och råd* avgörande. Den kompetens som krävs finns ofta inte inom den kommunala organisationen. I många fall har inspektörerna behov av stöd från den regionala tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen. I vilken mån det stödet ges varierar kraftigt mellan olika kommuner.

En del länsstyrelser menar risken för jäv är ett hinder för dem att mer aktivt ge råd och vägledning till kommunerna. Min slutsats är att jävsreglerna i stor utsträckning utformats med förhållandet kommun-länsstyrelse i åtanke. Jävsreglerna är inte tänkta att tillämpas på typfallet då en länsveterinär ger råd till en djurskyddsinspektör i ett konkret ärende. Eftersom tvåinstansjävet uttryckligen inte är avsett för denna situation är det inte heller meningen att delikatessjävet ska tillämpas. En länsveterinär kan både delta i inspektioner tillsammans med djurskyddsinspektören, medan ärendet fortfarande behandlas kommunalt, och ge råd i konkreta situationer utan att hamna i en

jävssituation. Det finns inga hinder mot att vägleda om hur lagen kan tolkas och tillämpas. Tvärtom är det just det denna typ av situation, där länsstyrelsens sakkunniga ger råd till kommunerna, som uttryckligen inte avsetts som jävsgrundande.

För att undvika jäv är det för länsstyrelsens del tillräckligt att man håller sig till lydelsen av jävsreglerna och det som uttalats i motiven. En handläggare som deltagit i et slutligt beslut på kommunal nivå ska inte medverka i handläggningen av ärendet hos länsstyrelsen. Dessutom ska inte den som är partisk handlägga ett ärende. Enligt motiven avses med ”partisk” att vänskap/ovänskap eller särskilt engagemang i saken riskerar att påverka handläggningen.¹⁹²

Samordningen av tillsynen regional är länsstyrelsens ansvar. Genom att arbeta aktivt och målmedvetet med vägledning och rådgivning, i konkreta ärenden, mot kommunerna har länsstyrelsen sitt kanske viktigaste verktyg för att skapa förutsättningar för en god och enhetlig tillsyn inom länet. Detta är ett mer effektivt sätt att påverka, än att genom sina beslut i överprövningar av kommunala beslut, visa sitt ställningstagande. Ur samhällsekonomisk synvinkel torde en påverkan och samordning som främst sker genom aktiv vägledning vara att föredra framför en ordning där kommunala tillsynsmyndigheter får ”treva sig fram i blindo” med överklaganden som följd. En aktiv vägledande länsstyrelse bidrar till att kommunala beslut håller högre kvalitet. Det tjänar både djurskyddet och den enskildes rättssäkerhet på. På längre sikt borde den naturliga konsekvensen av ett sådant arbetssätt bli en nedgång i antal överprövningar, och således en minskad belastning av en länsstyrelsens arbetsuppgifter i det avseendet.

5.3 Kan länsstyrelsen utföra nödvändig operativ djurskyddstillsyn?

Många länsstyrelser anser att de varken kan eller ska *ta någon del i operativ tillsyn*. Vissa länsstyrelser menar att detta gäller även om det ur djurskyddssynpunkt är nödvändigt med ”akut” tillsyn, och kommunen inte utför denna tillsyn. Klart är att huvudansvaret för den operativa tillsynen ligger på de kommunala nämnderna. Länsstyrelsens roll inom djurskyddet är inte tydligt definierad. Länsstyrelsen har dock uppgifter som har ett nära samband med, och till viss del omfattar, operativ tillsyn. Länsstyrelsen beslutar i första instans i ärenden om omhändertaganden och djurförbud, enligt 31 och 29 § § djurskyddslagen.

En proposition om djurskydds- och livsmedelstillsynen innehåller förslag till ingripandemöjligheter mot kommuner som inte sköter sin tillsyn. I dessa fall ska länsstyrelsen kunna utfärda förelägganden och i vissa fall ta över tillsynen. Ett övertagande av tillsynen omfattar hela tillsynsansvaret, d.v.s.

¹⁹² Förslag till förvaltningslag, Kungl. Maj:ts proposition nr 20 år 1971, s. 343.

rutininspektioner, granskning/kontroll av att djurskyddslagens regler efterlevs, ingripanden, och så vidare. Detta löser dock inte helt problemet med fall då det ur djurskyddssynpunkt är nödvändigt att akut tillsyn utförs men där kommunen av olika anledningar inte gör detta.¹⁹³

Länsstyrelsen har sedan djurskyddslagens tillkomst haft samma befogenheter som kommunerna att meddela de beslut som behövs för att avhjälpa missförhållanden (tidigare lydelse av bestämmelsen) och att upprätthålla efterlevnaden av djurskyddslagen.¹⁹⁴

Enligt länsstyrelsens instruktion och regleringsbrev ansvarar myndigheten för att upprätthålla ett gott djurskydd i länet, enligt djurskyddsförordningen utövar länsstyrelsen den regionala tillsynen över djurskyddslagen.¹⁹⁵

Jag menar att det i länsstyrelsens roll inom djurskyddet måste ligga ett yttersta ansvar för att nödvändig operativ tillsyn utförs. Med nödvändig avses att tillsynen krävs för att upprätthålla djurskyddet, d.v.s. den del av tillsynsansvaret som följer av 26 § DL om beslut och förbud.

Länsstyrelsen har befogenhet att meddela nödvändiga beslut enligt 26 §, detta måste anses innefatta en rätt att utföra nödvändig tillsyn utan hinder av att kommunen har huvudansvaret för operativ tillsyn. Som ansvarig för tillsynen inom länet är det en skyldighet för länsstyrelsen att använda sin befogenhet att ingripa när det är nödvändigt för att upprätthålla det intresse man som tillsynsmyndighet är satt att övervaka. När kommuner strejkar eller av andra anledningar inte uppfyller sitt tillsynsansvar har länsstyrelsen idag inga rättsliga möjligheter att ingripa med sanktioner mot kommunen eller genom att formellt ta över tillsynsansvaret. Dock har länsstyrelsen både möjlighet och skyldighet att i dessa situationer utöva operativ tillsyn som är nödvändig för att skydda djur mot lidande eller sjukdom.

5.4 Länsstyrelsens utredningsskyldighet

Frågan om länsstyrelsens *utredningsansvar* handlar dels om en möjlighet för länsstyrelsen att kompensera för bristfällig kommunal tillsyn, dels är det en fristående fråga om just ansvarsfördelningen mellan kommunen och länsstyrelsen angående skyldigheten att utreda. För djurskyddets del är det avgörande hur långt utredningsskyldigheten sträcker sig och vem som har ansvar för att den utförs.

Det har blivit vanligare att länsstyrelser anser att man främst har en domstolsliknande roll och att det innebär att det inte är länsstyrelsen som har utredningsansvaret. Förvaltningsmyndighet och även

¹⁹³ Prop. 2004/05:72, *Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn*, s. 30-36,

¹⁹⁴ 14 § Lag om djurskydd m.m.(1944:219), 26 § djurskyddslagen (1988:534)

¹⁹⁵ 3 § förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion, regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Länsstyrelserna m.m, 56 § djurskyddsförordningen (1988:539).

förvaltningsdomstol har enligt officialprincipen ett ansvar för att utredningen är tillräcklig i de ärenden myndigheten fattar beslut. Även om detta inte innebär att beslutande myndighet i alla fall förväntas verkställa många utredningsåtgärder själv, har myndigheten alltid ett ansvar att vägleda parterna om de upplysningar de förväntas inkomma med, om bättre grunder o.s.v. Länsstyrelsen är de facto ingen domstol men hade oavsett en domstolsroll ansvarat för utredningen av sina ärenden. Till skillnad från allmän domstol är förvaltningsdomstol inte skyldig att fatta beslut på ett otillräckligt underlag. Istället har man möjlighet att föranstalta om ytterligare utredning. Detta har betydelse inte bara för att tillvarata djurens skydd utan även den enskilde djurhållarens rättssäkerhet.¹⁹⁶

Länsstyrelsen har, oavsett om man ser sig som en domstol eller inte, en utredningsskyldighet, som man inte kan avböja sig annat än genom att vägleda eller upplysa part eller anmälare om att dessa förväntas inkomma med uppgifter.

I ärenden som rör fastställelse av omedelbara omhändertaganden (32 § DL) är kommunen part i målet, i ärenden om övriga omhändertaganden (31 § DL) eller om djurförbud (29 § DL) är kommunen inte part i målet utan har snarast en slags anmälarroll. En anmälare kan inte ha någon utredningsskyldighet.¹⁹⁷

Vad gäller djurförbud, och omhändertagande enligt 31 §, har länsstyrelsen hela utredningsansvaret. I ärenden om omedelbara omhändertaganden har kommunen ett ansvar att visa att man haft tillräcklig grund för sitt ingripande. I det fall att den kommunala utredningen brister ska dock länsstyrelsen inte besluta på ett otillräckligt underlag, utan har då enligt officialprincipen att tillse att ärendet blir tillräckligt utrett. Det är inte acceptabelt att beslut som är nödvändiga ur djurskyddssynpunkt inte fattas av formella skäl - på grund av en bristfällig utredning - när vidare utredning är möjlig. Många gånger kan utredningsskyldigheten här uppfyllas genom att man vägleder kommunen om i vilket avseende utredningen behöver kompletteras.

Om det allmänna har bevisbördan (gäller vid betungande beslut) kräver såväl rättssäkerhetsaspekter, som det allmänna intresse som länsstyrelsen representerar, att utredning görs av den omfattning att ett materiellt riktigt beslut kan fattas. Det finns inte hinder mot att länsstyrelsen själv vidtar de åtgärder/gör de undersökningar som krävs. Vad det gäller förutsättningen att underlåta förbud (gynnande beslut) har part bevisbördan, och det finns en stark presumtion för att förbud ska meddelas. Länsstyrelsen har

¹⁹⁶ Officialprincipen, att beslutsmyndighet är ansvarig för att dess ärenden blir tillräckligt utredda är uttryckligen reglerad i 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) men gäller generellt för förvaltningsmyndigheter, i 4 § förvaltningslagen (1986:223) anges myndighetens serviceplikt som innefattar en skyldighet att vägleda om t.ex. bättre grunder.

¹⁹⁷ Kommunen har enligt 58 § djurskyddsförordningen (1988:539) en skyldighet att anmäla till länsstyrelsen om man finner att det finns förutsättningar för att besluta om ett djurförbud.

utredningsskyldighet och denna skyldighet kan under dessa omständigheter rimligtvis uppfyllas genom att part vägleds om sin uppgiftsskyldighet och bereds tillfälle att lämna sina uppgifter.

5.5 När myndigheter inte tillämpar lagen

Bestämmelserna om djurförbud och omhändertaganden har skärpts de senaste åren. I slutet av 1980-talet var det svårt att få till stånd ett djurförbud även om ett förbud klart framstod som befogat. Efter att ha konstaterat att förutsättningarna för förbud var uppfyllda, skulle myndigheten finna stöd för att det fanns en risk för upprepning och att sedan göra bedömningen att det var uteslutet att åstadkomma rättelse på annat sätt. I dag, 2005, är situationen en annan. När det konstaterats att ett förbud är befogat ska myndigheterna utreda om det finns några omständigheter som visar att det inträffade har en logisk förklaring och utan tvekan är en engångshändelse. I sådant fall, om det är uppenbart att ett upprepande inte kommer att ske, ska förbud inte meddelas. Annars ska förbud ovillkorligen meddelas.

I de senaste årens förarbeten framgår att djurskyddsintresset väger tungt och att detta ska avspeglas i rättstillämpningen.

Det är lätt att, när man betraktar lagstiftningens utveckling, förutsätta att tillämpningen av lagstiftningen har utvecklats i samma takt. Eftersom lagen är klar och entydig borde befogade förbud i dag meddelas i hög utsträckning. Medan många aktörer inom tillsynsorganisationen anser att skärpningarna av lagen är viktiga och positiva, finns det andra som har motsatt uppfattning. Det finns alltid krafter som söker att lindra effekterna av lagstiftningen. En del länsstyrelser har, som framgått i uppsatsen, tendenser, dels att söka lindra effekterna av lagstiftningen genom ”missbruk” av möjligheten att begränsa förbud, dels att tillämpa djurskyddsbestämmelserna enligt en tidigare, mer tillåtande lydelse. Mitt intryck är att detta är utbredda företeelser – som får allvarliga följder. Den allmänna opinionen, lagstiftarens ambitioner, skärpning av lagens bestämmelser - allt utmynnar i den faktiska tillämpningen av bestämmelserna i konkreta djurskyddsärenden. En bakåtsträvande länsstyrelse sätter djurskyddet, och genomförda lagskärpningar, ur spel i ett helt län.

I dag är problemet inte att lagen saknar verktyg för att ingripa till djurens skydd, det är att de som tillämpar lagen inte använder de verktyg som finns. Det måste därför avsättas resurser, förslagsvis från Djurskyddsmyndighetens sida, till en jämförande granskning av hur 29 § tillämpas i olika län. Vad som bör granskas är motiveringar till att meddela/underlåta förbud samt till att begränsa eller meddela generella förbud. Detta arbete utmynnar i konkreta riktlinjer till stöd för tillämpande myndigheter, och i riktade insatser i de län där detta behövs.

Det är nödvändigt att en samsyn på uppnås ifråga om djurskyddslagens tillämpning. Det är inte upp till enskilda länsstyrelser att åsidosätta vad regering och riksdag beslutat. I första hand är det självfallet önskvärt att en samsyn nås på frivillig väg. Som sagt har djurskyddsmyndigheten ett stort ansvar att nå ut till samtliga aktörer inom djurskyddet för att åstadkomma detta. I andra hand ger dock skärpningen av bestämmelserna, i sig en möjlighet att ingripa mot myndighetsutövare som fattar beslut som står i motsatsförhållande till såväl lagens lydelse som dess anda. Genom att det numera är obligatoriskt för myndigheter att ingripa har möjligheterna att utkräva ansvar vid bristfällig myndighetsutövning, tjänstefel, blivit större.¹⁹⁸

Ansvarig för en kommunal nämnd som, trots att det finns förutsättningar för ett förbud, inte anmäler detta till länsstyrelsen, eller som inte omhändertar djur när detta är befogat, riskerar att ställas till ansvar för tjänstefel. Samma sak gäller för den länsstyrelsetjänsteman som fattar beslut att inte meddela förbud, trots att ett djurförbud är befogat och det inte finns grund att underlåta att meddela det. Den lagstadgade handlingsplikten i 29 och 32 § § har kraftigt begränsat myndigheternas manöverutrymme. Detta anser jag är mycket positivt eftersom all erfarenhet visat att myndigheter, kommunala nämnder såväl som länsstyrelser, i många fall har en benägenhet att göra överdrivet optimistiska bedömningar i djurskyddsärenden. Dessa bedömningar är fatala då de ofta resulterar i svåra lidande för en mängd djur.

Förutsättningarna för tjänstefel är att myndighetsföreträdare, vid myndighetsutövning kan lastas för (oaktsam) handling eller underlåtenhet som inneburit att det som gäller för myndighetsuppgiften åsidosatts.¹⁹⁹ De regler som ska ha åsidosatts, ”det som gäller för uppgiften”, är reglering av hur myndigheten konkret ska utföra sina uppgifter. Det obligatoriska myndighetsingripandet i 29 och 32 § § DL är exempel på sådan reglering.

De ändringar av djurskyddslagen som trädde i kraft år 1992 (förbud) och 2003 (omhändertagande) innebar, som nämnts, att en befogenhet för myndigheterna att agera, blev en skyldighet att ingripa i dessa fall. Länsstyrelsen kan inte avsäga sig sitt ansvar att pröva/meddela djurförbud, genom att hänvisa till kommunens anmälningsplikt. Kommunen har å andra sidan ett självständigt ansvar att anmäla enligt 58 §, och kan ställas till ansvar om detta inte görs när det är befogat. Bevisfrågan blir huruvida förutsättningarna för förbud/omhändertagande var för handen, och om detta stått klart för myndigheten. Eftersom förutsättningarna för att meddela förbud utökats med fall av upprepade förelägganden/brott mot lagen/dom för djurplågeri, finns det nu i många fall konkret underlag som underlättar en bedömning av om myndigheten uppfyllt sina skyldigheter eller inte. Risker att ställas till svar för undermålig myndighetsutövning har därmed markant ökat.

¹⁹⁸ 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700).

¹⁹⁹ 20 kap. 1 §. brottsbalken

En fråga som har samband med den effekt som förbudsbestämmelsen har, och skärpnings genomslag – och med hur lagen bör tillämpas - är i vilken mån länsstyrelserna strävar efter att begränsa förbuden till visst slag av djur eller viss tid. I vilken mån är dessa begränsningar befogade och i enlighet med lagstiftningens syfte? Min slutsats i denna fråga är att skärpningen av förbudsbestämmelsen understryker att djurskyddsintresset ska väga tungt. Det är inte meningen att detta intresse ska få vika för spekulationer och förhoppningar om bättring. Det krävs mycket starka belägg för att underlåta att meddela djurförbud när förutsättningar för ett förbud är uppfyllda. Samma synsätt bör rimligtvis vara avgörande vad gäller begränsningar av förbud till viss tid eller till visst slag av djur. Det är inte förenligt med denna anda att begränsa förbud till visst djurslag, eller till viss tid utan att det finns påtagliga omständigheter som ger stöd för att en begränsning av detta slag är en tillräcklig åtgärd. Ett begränsat förbud förutsätter att det finns konkret belägg i ärendet för att ett sådant förbud säkerställer skyddet för djuren.

5.6 Slutord

Slutsatsen av detta arbete är att länsstyrelsen har en mycket viktig roll inom djurskyddstillsynen, dels genom att vägleda och stödja det kommunala djurskyddsarbetet och dels genom att fungera som skyddsnet vid bristfällig kommunal tillsyn – och med egna tillsynsinsatser förhindra att bristerna medför att djur blir lidande. Det är dock ett stort problem att länsstyrelsens roll och uppgift inom djurskyddstillsynen inte är tydligt definierad. En uttalad ambition från lagstiftarens sida, och ett krav från EU, är att tillsynen ska vara enhetlig och hålla hög kvalitet. För att uppnå detta är det nödvändigt att länsstyrelsens roll klart och tydligt definieras. Lämpligen bör detta ske genom länsstyrelsens instruktion/regleringsbrev.

Ett av de främsta argumenten som länsstyrelser framför som grund för att inte mer aktivt samarbeta med kommunala tillsynsmyndigheter är att länsstyrelsens uppgift som överprövningsmyndighet hindrar detta. Som framgått används detta argument som anledning, både att inte aktivt arbeta med vägledning till kommunerna, och att undandra sig sin utredningsskyldighet. Om det är så att denna uppfattning begränsar länsstyrelsens aktiva djurskyddsarbete, är min åsikt att överprövningen av kommunala beslut bör flyttas över till länsrätten. Länsstyrelsen, som de facto inte är någon domstol, kan inte ersättas inom djurskyddstillsynen men väl inom rättsväsendet.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Kungliga Maj:ts proposition nr 43 med förslag till lag om djurskydd, m. m. Bihang till riksdagens protokoll år 1944.

Kungl. Maj:ts proposition nr 170 år 1968 Förslag till lag angående ändring i lagen den 19 maj 1944 om djurskydd

Proposition 1987/88:93 Om djurskydd m.m

Proposition 1978/79 Om ändringar i lagen (1944:219) om djurskydd m.m.

Proposition 1985/86:80 Om ny förvaltningslag

Proposition 1991/92:173 Om tillsyn enligt djurskyddslagen m.m

Proposition 2001/02:93 Ändringar i djurskyddslagen m.m.

Proposition 2004/05:73 Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn

Statens offentliga utredningar

SOU 2004:100 Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn

SOU 1964:27 Lag om förvaltningsförfarandet – Besvärssakkunnigas slutbetänkande

SOU 1981:75 Länsrätternas målområde – Administrativ tvåpartsprocess

Övrigt tryck

Riksrevisionen – Hur effektiv är djurskyddstillsynen? Dnr 31-2003-0058

Justitiemännens ämbetsberättelse 1988/89

Justitiemännens ämbetsberättelse. 1996/97

Litteratur

Edelstam, Gunilla, *Förvaltningsskyldigheters utredningsskyldighet – En rättssäkerhetsstudie*, Akademisk avhandling, Fritzes förlag, 1995

Striwing, Helena, och Åslund, Mikael, *Utredning av vanvård*, Författares Bokmaskin, 2002

Striwing, Helena, *Djur som brottsoffer*. Bokförlaget Nya Doxa, 1998

Striwing, Helena, *Djurskyddsärenden, Fakta och tips*, Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök, 1998

Striwing, Helena, *Djurplågeri En studie i lagstiftning och rättsfall*. Norstedts, 1987

Rapporter

Björkman, Ulla, Rapport till Naturvårdsverket, *Jäv hos kommunala miljötillsynsmyndigheter*.

Christenson, Jonas, *Tillsynsvägledning, vad är det? Om länsstyrelsernas ansvar för att ge vägledning i kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken*. Ett delprojekt i Tillsyn och föreskriftsrådets projekt – Metodutveckling för

länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av tillsynen. Naturvårdsverkets projektnummer 117-2110-03. Rapporten finns på: www.ekolagen.com

Europeiska kommissionens Federal Veterinary Office, FVO, rapport DG(SANCO)/9210/2003

Övrigt

Brev daterat 2004-09-01, från handläggare på Djurskyddsmyndigheten, bilaga 1.

Rättsfallsförteckning

Regeringsrätt

RA 1983 s. 407

RA 90 ref. 64

Hedemora tingsrätt, B 345/90

Hovrätt

Svea hovrätt, mål nr B3204-02

Länsrätt

Länsrätten i Örebro län, mål nr 2323-04

Bilaga

Utdrag ur länsstyrelsens fråga till Djurskyddsmyndigheten samt ur Djurskyddsmyndighetens handläggares svar.

-----Ursprungligt meddelande-----

Från:
Skickat: den 20 augusti 2004 10:19
Till:
Ämne: tillsynsfråga

Vem har ansvaret för att Länsstyrelsen har den dokumentation som behövs för att beslut ska kunna fattas? T.ex veterinärintyg på de omhändertagna djuren, för att vi ska kunna besluta om försäljning, överlåtelse eller avlivning. Kommunen begär också att Länsstyrelsen ska pröva frågan om djurförbud, utan att ge oss tillräcklig information. Av denna anledning kan vi sällan besluta om djurförbud.

Är det kommunen som ska se till att Länsstyrelsen får alla uppgifter som krävs i ärendet, och samtidigt bära kostnaden för detta? Eller bär polisen ansvaret för att djuren de verkställt omhändertagandet av veterinärundersöks och att polisen skickar intyget till Länsstyrelsen? Eller ska Länsstyrelsen stå för det praktiska och ekonomiska ansvaret för att behövliga handlingar upprättas?

Från:
Skickat: den 1 september 2004 18:09
Till:
Ämne: Djurförbud - Omhändertagande

Rent generellt är det viktigt att skilja på utredande och beslutande organ. Kommunen, som t ex anhåller om djurförbud, är en part i mål. Länsstyrelsen bedömer och beslutar och har ett slags domstolsroll. Det är inte så lämpligt att låta ett beslutande organ (lst) utföra många undersökningar. Det är ofta lämpligare att begära in ytterligare kompletteringar från kommunen om länsstyrelsen bedömer att underlaget är bristfälligt, eller återförvisa ärendet till kommunen.

Vid omedelbart omhändertagande av djur enligt 32 § DL är vi helt eniga om att kommunen måste producera ett så fullödigt och fullständigt underlag som möjligt för att länsstyrelsen skall kunna fastställa om omhändertagandet var befogat, om beslutet skall fortsätta att gälla, men även för att minska risken att djuret/en lämnas tillbaka till en olämplig djurägare. Det är den lokala tillsynsmyndigheten som måste säkerställa sitt beslut genom veterinärutlåtande, protokoll på foder- eller vattenanalys, obduktionsprotokoll mm. Detsamma gäller om kommunen begär att ni prövar ett djurförbud med stöd av 58 § DF. Eftersom kommunen måste "finna att det finns förutsättningar för att beslut om förbud enligt 29 § DL" är det viktigt att de bifogar handlingar som styrker på vilka grunder nämnden anhåller om att en viss djurhållare förbjuds att ha hand om djur: inspektionsprotokoll, beslut om föreläggande, veterinärutlåtande osv.

Handläggare djurskyddsfrågor

Tillsyns- och informationsenheten
Djurskyddsmyndigheten
Box 80
532 21 SKARA