

Uttalanden med anledning av att ett beslut om att avliva en hund verkställdes trots att det hade överklagats

Beslutet i korthet: Länsstyrelsen beslutade att en hund skulle avlivas och att beslutet skulle gälla omedelbart. Beslutet överklagades av hundens ägare. Dagen efter att länsstyrelsen hade lämnat överklagandet till förvaltningsrätten gav länsstyrelsen uppställningsplatsen i uppdrag att avliva hunden. Samma dag beslutade förvaltningsrätten att det överklagade beslutet tills vidare inte skulle gälla (inhibition) men besked om detta nådde inte fram till uppställningsplatsen innan hunden hade avlivats.

För att rätten att överklaga avlivningsbeslutet inte skulle urholkas hade länsstyrelsen enligt JO anledning att noga överväga om den fortsatta verkställigheten skulle anstå med anledning av överklagandet, i vart fall till dess förvaltningsrätten haft möjlighet att ta ställning i inhibitionsfrågan. Om länsstyrelsen då hade bedömt att omständigheterna var sådana att det inte var möjligt att avvakta detta borde de överväganden som låg till grund för bedömningen ha dokumenterats. JO konstaterar att det av dokumentationen i ärendet inte framgår om länsstyrelsen gjorde några särskilda överväganden i den delen, vilket enligt JO utgör en brist.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 3 oktober 2022 förde AA fram klagomål mot Länsstyrelsen i Stockholms län gällande handläggningen av flera djurskyddsärenden avseende hennes hund. Hon gjorde bl.a. gällande att länsstyrelsen hade skyndat på verkställigheten av sitt beslut att avliva hunden trots att hon hade överklagat beslutet.

Utredning

Länsstyrelsen (länsöverdirektören BB) yttrade sig i januari 2023 bl.a. enligt följande.

Redovisning av ärendet

Som framgår av JO:s remiss beslutade Länsstyrelsen den 29 juni 2022 att omhänderta hunden ... och förordnade att beslutet skulle gälla omedelbart. Beslutet verkställdes den 30 juni 2022. AA överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm som i dom den 14 juli avtog överklagandet.

Den 13 juli 2022 beslutade Länsstyrelsen att AA:s hund skulle avlivas. På grund av hundens allvarliga hälsoproblem vilka orsakat hunden lidande under en längre tid, beslutade Länsstyrelsen även att beslutet skulle gälla omedelbart. Samma dag, dvs. den 13 juli 2022, meddelade AA Länsstyrelsen att hon överklagade beslutet om avlivning till förvaltningsrätten.

Den 14 juli 2022 överlämnade Länsstyrelsen AA:s överklagande till förvaltningsrätten. Länsstyrelsen tolkade AA:s skrivelse enbart som ett överklagande av Länsstyrelsens beslut om avlivning, dvs. inte som ett yrkande på inhibition av beslutet.

Fredagen den 15 juli 2022 verkställde Länsstyrelsen sitt beslut om avlivning genom att uppställningsplatsen gavs uppdrag att ombesörja avlivningen av hunden Samma dag kontaktade förvaltningsrätten Länsstyrelsen och frågade om hunden levde eller redan var avlivad. Eftersom Länsstyrelsen inte hade den exakta informationen om detta uppgav handläggaren att hon skulle försöka kolla upp detta och återkomma. Vid samtalet uppgav dock inte förvaltningsrätten att AA:s överklagande enligt deras bedömning även kunde tolkas som ett yrkande om inhibition.

Efter samtalet med förvaltningsrätten den 15 juli 2022 försökte Länsstyrelsen kontakta uppställningsplatsen för att höra efter om hunden var avlivad eller inte. Länsstyrelsen fick dock inte någon kontakt.

Samma dag den 15 juli 2022 på eftermiddagen ringde förvaltningsrätten åter och meddelade att förvaltningsrätten hade fattat beslut om att Länsstyrelsens beslut om avlivning tills vidare inte skulle gälla, i avvaktan på att målet avgjordes slutligt eller att något annat beslutades (inhibition). Förvaltningsrätten meddelade även att beslutet hade skickats till Länsstyrelsen. Av inhibitionsbeslutet framgick att AA hade överklagat länsstyrelsens beslut men inte yrkat på inhibition av beslutet. Förvaltningsrätten ansåg dock, mot bakgrund av målets karaktär, att en sådan önskan dock fick anses ligga i överklagandet.

Efter samtalet med förvaltningsrätten försökte Länsstyrelsen åter att komma i kontakt med uppställningsplatsen, men lyckades inte.

På morgonen den 18 juli 2022 fick Länsstyrelsen information från uppställningsplatsen om att hunden blivit avlivad fredagen den 15 juli 2022 vid 14.00-tiden.

Den 19 juli 2022 beslutade förvaltningsrätten i dom att avslå AA:s överklagande avseende avlivningsbeslutet.

Omständigheterna rörande verkställighet av beslutet

Länsstyrelsen konstaterar inledningsvis att intresset av att bestämmelserna om djurskydd efterlevs är ett sådant allmänt intresse som normalt kräver att beslutet verkställs omedelbart. Länsstyrelsen ska vid denna bedömning även ta hänsyn till att djuret av djurskyddsskäl inte ska behöva förvaras onödigt lång tid på djurhemmet, speciellt om djuret har medicinska besvär och den skyndsamt behöver avlivas av djurskyddsskäl.

Efter att beslutet om omhändertagande verkställdes fördes hunden ... till uppställningsplatsen där hon veterinärundersöktes den 30 juni 2022. Av veterinärintygen framkom att hunden hade en rad allvarliga hälsoproblem som var kroniska. [...] Av kompletterande veterinärutlåtande den 2 juli 2022 framgår att hundens symtom inneburit ett långvarigt lidande för hunden vilket sannolikt pågått i flera år.

Även vid samtal med uppställningsplatsen, där hunden befann sig efter omhändertagandet, framkom att hunden knappt kunde gå och var väldigt besvärad av detta.

Utifrån veterinärens utlåtande och information från uppställningsplatsen gjorde Länsstyrelsen i samband med prövningen av beslutet om vad som skulle ske med

hunden bedömning att beslutet om avlivning av hunden skulle gälla och verkställas omedelbart. Länsstyrelsen beaktade vid prövningen särskilt att hunden hade omfattande veterinärmedicinska problem vilka orsakade den ett lidande.

Mot bakgrund av det ovan anförda, dvs. att hunden hade omfattande veterinärmedicinska problem som orsakade den ett lidande, hade Länsstyrelsen därför, oaktat om beslutet om avlivning hade överklagats eller inte, ett ansvar ur djurskyddssynpunkt att verkställa beslutet om avlivning. Enligt Länsstyrelsens mening är det i en sådan situation inte acceptabelt att avvakta med genomförandet av avlivningen eftersom detta ytterligare hade förlängt hundens lidande. Avlivning av hunden behövde därför ske skyndsamt.

Länsstyrelsen har, när det gäller verkställighet av beslut om avlivning, som rutin att förordna att dessa beslut ska gälla omedelbart med hänsyn till djurets lidande. Med hänsyn till att hunden enligt Länsstyrelsens bedömning skyndsamt behövde avlivas samt att Länsstyrelsen inte uppfattade att överklagandet även innefattade ett yrkande om inhibition, har aktuellt ärende hanterats i enlighet med normal ärendegång. Även om anmälaren hade yrkat inhibition, vilket hon inte gjorde i detta fall, bör Länsstyrelsen under sådana förhållanden, med hänsyn till djurets lidande, inte avvakta med att verkställa beslutet.

AA fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter och granskningens inriktning

Verkningarna av ett beslut om avlivning av ett djur kan få kännbara effekter för ägaren, både av ekonomisk och personlig karaktär. Samtidigt kan exempelvis djurskyddsintressen motivera att åtgärden måste genomföras snabbt.

Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att ett beslut inte får verkställas förrän det har fått laga kraft, dvs. när beslutet inte längre kan överklagas till högre instans (se 35 § första stycket förvaltningslagen, FL). Det finns dock fall där skälen för en åtgärd är så starka att lagen medger att beslutet verkställs trots att det inte fått laga kraft. Bestämmelser om detta finns i tredje stycket av 35 § FL, där det sägs att en myndighet får verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det.

Även om det i och för sig finns skäl för en omedelbar verkställighet måste myndigheten ändå först noga överväga om det finns anledning att avvakta med att verkställa beslutet, exempelvis på grund av att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs (se 35 § tredje stycket 2).

Ett fall när det kan vara nödvändigt med omedelbar verkställighet är när det krävs för att undvika ett svårt lidande för ett omhändertaget djur (se prop. 2016/17:180 s. 326). När det beslutats att ett djur ska avlivas finns det dock i allmänhet skäl att vara mycket återhållsam med verkställigheten innan den enskilde fått en reell möjlighet att få frågan prövad i högre instans. Även ett viktigt allmänt eller enskilt intresse kan således få stå tillbaka, om skälen från rättssäkerhetssynpunkt i det enskilda fallet bedöms väga tyngre än de

effektivitetsskäl som i och för sig kan motivera omedelbar verkställighet (se a. prop. s. 215 och även JO 2011/12 s. 161).

Av 28 § förvaltningsprocesslagen följer att den domstol som ska pröva ett överklagande får besluta att det överklagade beslutet, om det annars skulle gälla omedelbart, tills vidare inte ska gälla, s.k. inhibition.

Min granskning har inte avsett att länsstyrelsen i avlivningsbeslutet förordnade om att det skulle verkställas omedelbart. Istället har granskningen gällt länsstyrelsens fortsatta agerande sedan avlivningsbeslutet överklagats.

Mot bakgrund av att länsstyrelsen har förklarat att myndigheten har som rutin att förordna att avlivningsbeslut ska gälla omedelbart vill jag dock peka på att bedömningen av om det finns skäl att förordna om omedelbar verkställighet alltid måste göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och att bedömningen aldrig får göras slentrianmässigt (se a. prop. s. 327).

Överklagandets betydelse för verkställigheten

Av utredningen framgår att hunden omhändertogs med stöd av djurskyddslagen eftersom ett omhändertagande bedömdes vara av väsentlig betydelse ur djurskyddssynpunkt (se 9 kap. 5 § djurskyddslagen). Det var fråga om en gammal hund och veterinärundersökningar som genomfördes i månadsskiftet juni/juli 2022 visade att den hade en rad allvarliga hälsoproblem som var kroniska. Länsstyrelsen beslutade den 13 juli att hunden skulle avlivas och att beslutet skulle verkställas omedelbart (se 9 kap. 8 § djurskyddslagen). Ett beslut om avlivning får överklagas (se 11 kap. 2 § djurskyddslagen).

Vidare framgår av utredningen att AA överklagade avlivningsbeslutet samma dag som det meddelades och att överklagandet överlämnades till förvaltningsrätten dagen därpå, dvs. den 14 juli. Länsstyrelsen tolkade inte överklagandet som att det innehöll ett yrkande om inhibition. Hunden avlivades den 15 juli sedan länsstyrelsen samma dag gett uppställningsplatsen där hunden fanns i uppdrag att genomföra åtgärden. Förvaltningsrätten meddelade dock inhibition på eftermiddagen den 15 juli men ett besked om det nådde inte fram till uppställningsplatsen innan hunden hade avlivats.

Länsstyrelsen kände alltså till att beslutet om avlivning hade överklagats när uppställningsplatsen fick uppdraget att avliva hunden. Genom överklagandet underställdes frågan om huruvida hunden skulle avlivas en domstol för prövning. Som nyss nämnts uppfattade länsstyrelsen inte att det i överklagandet hade framställts något yrkande om inhibition. Från beslutsmyndighetens perspektiv bör dock utgångspunkten vara att ett överklagande av ett avlivningsbeslut som ska verkställas omedelbart innefattar ett sådant yrkande, särskilt om parten inte företräds av ett juridiskt ombud. Det var också så som förvaltningsrätten uppfattade överklagandet.

För att rätten att överklaga avlivningsbeslutet inte skulle urholkas hade länsstyrelsen anledning att noga överväga om den fortsatta verkställigheten skulle anstå, i vart fall till dess förvaltningsrätten haft möjlighet att ta ställning i inhibitionsfrågan. En fråga om inhibition prövas som regel med skyndsamhet. Om länsstyrelsen bedömde att omständigheterna var sådana att det inte var möjligt att avvakta detta borde de överväganden som låg till grund för bedömningen ha dokumenterats, för att möjliggöra en granskning i efterhand.

Av dokumentationen i ärendet framgår inte om länsstyrelsen gjorde några särskilda överväganden om verkställigheten med anledning av överklagandet. Det är en brist.

Länsstyrelsen har fört fram att det av djurskyddsskäl fanns anledning att genomföra avlivningen trots överklagandet. Jag har inte underlag att ta ställning till om omständigheterna i ärendet faktiskt krävde det. Jag noterar dock att avlivningsbeslutet meddelades nästan två veckor efter de veterinärundersökningar som det i huvudsak grundades på samt att det dröjde ytterligare två dagar innan någon åtgärd vidtogs för att verkställa beslutet. Det som länsstyrelsen uppgett framstår därför inte som övertygande.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Med den kritik som ligger i det ovan sagda avslutas ärendet.

Beslutet har fattats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Jeanette Witting har föredragit ärendet och byråchefen Charlotte Håkansson har deltagit i beredningen.