

Fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition

Beslutet i korthet: En polismyndighets beslut att avliva en omhändertagen hund fastställdes av förvaltningsrätten, som samtidigt konstaterade att dess dom enligt den tillämpliga lagstiftningen gällde omedelbart. Hundägarens ombud kontaktade polismyndigheten tämligen omgående och tillkännagav sin avsikt att överklaga domen och begära att kammarrätten skulle förordna att avlivningsbeslutet tills vidare inte skulle gälla, s.k. inhibition. Trots detta beslutade polismyndigheten redan efter sex dagar att domen skulle verkställas, vilket också skedde påföljande dag. Hundägaren, som via sitt ombud gav in ett överklagande samma dag som domen verkställdes, hann därmed inte få till stånd en prövning av förvaltningsrättens dom medan hunden fortfarande var i livet. - Med den information som polismyndigheten hade vid tillfället borde myndigheten ha utgått från att ett överklagande med begäran om inhibition skulle komma att ges in och således inte ha verkställt beslutet. I vart fall borde myndigheten ha kontaktat ombudet och meddelat henne den tidpunkt då polismyndigheten hade för avsikt att effektuera beslutet. Om så skett, hade ombudet haft en möjlighet att dessförinnan begära att kammarrätten skulle hindra verkställigheten. Jag är kritisk till polismyndighetens agerande.

Anmälan

AA vid Djurens Jurister framförde i en anmälan klagomål mot Polismyndigheten i Västerbottens län med anledning av handläggningen av ett ärende om avlivning av en hund.

AA uppgav sammanfattningsvis följande. I april 2010 beslutade polismyndigheten att omhänderta en hund. Beslutet fastställdes av Förvaltningsrätten i Umeå. Den 3 augusti beslutade polismyndigheten att hunden skulle avlivas. Hon anlidades som ombud av hundägaren (BB) och överklagade beslutet till förvaltningsrätten, som i dom den 1 september beslutade att fastställa polismyndighetens beslut. Sent på kvällen samma dag skickade hon ett mejl till polismyndigheten i vilket hon uppgav att domen skulle överklagas och att en begäran om att förvaltningsrättens beslut tills vidare inte skulle gälla, s.k. inhibition, skulle ges in. Hon ville att polismyndigheten skulle bekräfta att den inte skulle verkställa avlivningsbeslutet förrän kammarrätten prövat frågan om inhibition. Hon påminde om sin begäran vid två tillfällen och betonade att ärendet var mycket brådskande. Hon försökte också

vid upprepade tillfällen per telefon komma i kontakt med polisen i syfte att få en bekräftelse att polisen skulle avvakta kammarrättens prövning innan beslutet verkställdes. Någon ansvarig var emellertid aldrig anträffbar.

Den 7 september skickade hon ett mejl till polismyndigheten i vilket hon uppgav att ett överklagande med begäran om inhibition skulle ges in på morgonen dagen därpå, vilket också skedde. Från sjutiden på morgonen den 8 september försökte hon åter muntligen komma i kontakt med ansvarig beslutsfattare vid polisen. Först kl. 9.45 kopplades hon fram till polismästaren CC, som uppgav att han den 7 september hade beslutat att avlivningen skulle verkställas på morgonen den 8 september och att så hade skett kl. 9.00.

Enligt AA hade polismyndigheten, när beslutet att verkställa avlivningsbeslutet fattades, alla önskvärda indikationer på att ett överklagande av förvaltningsrättens beslut var nära förestående. Eftersom en avlivning av en hund innebär en irreparabel skada på en enskilds oersättliga egendom, borde polismyndigheten ha avvaktat med att verkställa beslutet. Hon ifrågasatte om inte polismyndigheten, oavsett om det finns indikationer på ett kommande överklagande eller inte, borde vara skyldig att höra med hundägaren om denne avsåg att överklaga beslutet, innan avlivningen verkställdes.

Utredningen

Handlingar från polismyndigheten, förvaltningsrätten och Kammarrätten i Sundsvall begärdes in och granskades.

Av den inhämtade utredningen framgick, utöver vad som angetts i AA:s anmälan, bl.a. följande.

Förvaltningsrättens dom den 1 september gällde omedelbart. De mejl i vilka AA informerade polismyndigheten om att hon hade för avsikt att överklaga domen och begära inhibition besvarades av polismyndigheten, genom polismästaren DD, på eftermiddagen den 7 september. Han uppgav då bl.a. att polismyndigheten hade för avsikt att verkställa beslutet så snart det var lämpligt, under förutsättning att beslut om inhibition inte kommit in dessförinnan. AA besvarade mejlet samma dag och uppgav att överklagandet skulle ges in på morgonen den 8 september. Hon uppgav vidare att hon tolkade polismyndighetens svar som att den hade för avsikt att avvakta med verkställigheten till dess kammarrätten fått möjlighet att pröva inhibitionsyrkandet och frågade om denna tolkning var korrekt. På morgonen den 8 september svarade DD per mejl att hennes tolkning inte var korrekt och i övrigt hänvisades till det tidigare svaret.

Det framgick vidare att AA hade förfarit på ett liknande sätt i samband med att polismyndigheten meddelade sitt beslut den 3 augusti, dvs. hon tillskrev polisen och uppgav att hon hade för avsikt att överklaga och begära att förvaltningsrätten skulle besluta om inhibition. Polismyndigheten, genom polismästaren CC, uppgav i en skrivelse till AA den 5 augusti bl.a. att ”om ett behörigt överklagande inkommer

i tid tillsammans med ett inhibitionsyrkande så är polismyndigheten skyldig att avvakta en prövning av såväl överklagandet som inhibitionsyrkandet”. Ett överklagande, med begäran om inhibition, kom därefter in till polismyndigheten den 19 augusti. Förvaltningsrätten beslutade den 24 augusti att avlivningsbeslutet tills vidare inte skulle gälla.

Ärendet remitterades därefter till polismyndigheten, som anmodades att komma in med upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet i tiden efter den 1 september. Av upplysningarna skulle särskilt framgå vilka överväganden som hade gjorts med anledning av AA:s besked om att förvaltningsrättens dom skulle överklagas och att hon i samband därmed skulle begära inhibition.

Polismyndigheten (länspolismästaren EE) kom in med ett yttrande, till vilket hade fogats upplysningar från stabschefen FF (här utelämnade), DD och CC.

DD uppgav bl.a. följande. På förmiddagen den 7 september blev han uppringd av CC som då var ledig. CC bad honom att kontakta Förvaltningsrätten i Umeå för att höra om det kommit någon begäran om inhibition. Han kontaktade förvaltningsrätten och fick beskedet att så inte var fallet, vilket han informerade CC om. Senare under dagen upptäckte han att det hade kommit ett mejl från AA som registratorn lagt på CC:s skrivbord. Eftersom han visste att CC var ledig svarade han på mejlet.

CC uppgav sammanfattningsvis följande. Han fick del av förvaltningsrättens beslut via ett fax på morgonen den 2 september och fick någon timme senare också veta att BB:s ombud skrivit ett mejl till polismyndigheten där hon framförde att BB avsåg att inkomma med inhibitionsyrkande och att han även avsåg att överklaga domen. Han anser att ett inhibitionsyrkande i denna typ av ärenden med omedelbar verkställbarhet är en brådskande sak som med nödvändighet skiljer sig från formulerandet av själva överklagandet. Likväl bedömde han, mot bakgrund av ombudets mejl, att det kunde vara skäligt att ge ombudet några dagar på sig att ge in ett inhibitionsyrkande som rätten kunde ta ställning till innan polismyndigheten verkställde beslutet. Han lät därför saken bero fem dagar till den 7 september då han bad DD att kontakta förvaltningsrätten och kontrollera om något inhibitionsyrkande kommit in i ärendet. Då detta inte hade skett beslutade CC på eftermiddagen den 7 september att beslutet skulle verkställas med hjälp av veterinär. Han fick veta att detta lämpligast kunde ske på morgonen den 8 september kl. 9.00. Han beslutade därför att myndigheten skulle verkställa beslutet vid den tidpunkten. Omkring kl. 9.50 den 8 september kontaktades han av AA som uppgav att hon gett in en begäran om inhibition och ville veta om hunden var vid liv. Hon begärde att han skulle stoppa avlivningen och han svarade att det inte var möjligt eftersom beslutet skulle ha verkställts 50 minuter tidigare. Handläggningen av ärendet avslutades för CC:s del den 17 september då han på polisstationen i Umeå till BB överlämnade hundens koppel och en urna med askan efter den avlivade hunden.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

AA, som företrätt BB under processen, hade tidigare under ärendets handläggning yrkat på inhibition av polismyndighetens beslut hos förvaltningsrätten och därefter överklagat polismyndighetens beslut. Samma situation uppstod efter det att förvaltningsrätten meddelat sin dom. Hon hade således visat att hon var väl förtrogen med den processuella gången i ett förvaltningsärende och att begäran om inhibition inte är direkt avhängigt till överklagandet. Polismyndigheten avvaktade därför i åtta dagar innan hunden avlivades för att bereda AA möjlighet att hos förvaltningsrätten begära inhibition. Hon fick således god tid på sig att formulera sitt inhibitionsyrkande.

I efterhand kan det självfallet ifrågasättas ifall polismyndigheten uttryckligen borde ha informerat AA att myndigheten hade för avsikt att vänta en kortare tid med avlivningen av hunden för att bereda henne möjlighet att begära inhibition. Det är uppenbart att berörda tjänstemän tog för givet att en jurist som ombud och som tidigare uppvisat god kännedom om processordningen skulle inkomma med ett inhibitionsyrkande tämligen omedelbart efter det att förvaltningsrätten meddelat sin dom. Efter sju dagar fattade polismästaren CC beslut att avlivningsbeslutet skulle verkställas eftersom något inhibitionsyrkande inte inkommit till förvaltningsrätten vilket han särskilt kontrollerade genom DD:s försorg.

Förvaltningsrättens dom gäller omedelbart men det måste ändå förväntas att polismyndigheten lämnar skäligt rådrum för berörd person att inkomma med ett inhibitionsyrkande till förvaltningsrätten. Åtta dagar måste anses vara mer än tillräcklig tid för att formulera ett sådant yrkande åtminstone för den som har ett juridiskt ombud.

Sammanfattningsvis anser polismyndigheten handläggningen av ärendet efter den 1 september 2010 fullgjorts på ett korrekt sätt.

AA yttrade sig.

I ett beslut den 25 februari 2011 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

Av utredningen har kommit fram att polismyndigheten beslutade att verkställa en förvaltningsrätts dom om att en hund skulle avlivas, trots att hundägarens ombud vid flera tillfällen tillkännagett att hon hade för avsikt att överklaga domen och i samband därmed begära att kammarrätten skulle förordna att förvaltningsrättens dom tills vidare inte skulle gälla. Beslutet att verkställa domen fattades sex dagar efter det att den hade meddelats.

Enligt 11 § lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter (tillsynslagen), får polismyndigheten för att hindra att en hund orsakar skada eller avsevärd olägenhet, om inte andra mindre ingripande åtgärder anses tillräckliga, besluta att den ska omhändertas. Om en hund har omhändertagits får polismyndigheten vidare, om utredningen visar att hunden utgör en fara för människor eller djur eller att det annars finns särskilda skäl, besluta att hunden ska avlivas (12 §). Ett sådant beslut gäller omedelbart, om inte något annat har beslutats (27 §).

Av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår att en domstol, som har att pröva ett överklagande, kan förordna att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla, s.k. inhibition.

I det nu aktuella fallet fastslog förvaltningsrätten att beslutet att avliva hunden enligt huvudregeln i 27 § tillsynslagen skulle gälla omedelbart. Jag har i och för sig inte anledning att ifrågasätta detta ställningstagande men vill ändå nämna, att två viktiga intressen står mot varandra vid bedömningen av om ett beslut inom förvaltningsrättens område ska få verkställas redan innan tiden för att överklaga beslutet gått ut och beslutet sålunda vunnit laga kraft. Det ena är intresset av effektivitet i förvaltningen, vilket talar för att beslutet bör få genomslag så snart som möjligt. Det andra är intresset av rättssäkerhet, vilket kräver att möjligheten att överklaga ett beslut inte blir illusorisk genom att beslutet effektuerats innan denna möjlighet hunnit anlitas (se SOU 2010:29 s. 533).

När det gäller ett beslut om att omhänderta en hund i syfte att hindra den från att orsaka skada eller avsevärd olägenhet, framstår det som uppenbart, att ett sådant beslut som regel bör gälla omedelbart. Det är däremot enligt min mening inte lika självklart, att ett därpå följande beslut att avliva den omhändertagna hunden på den grunden att hunden utgör en fara för människor eller djur ska gälla omedelbart. I dessa fall får myndigheten göra en avvägning mellan effektivitetsintresset och den enskildes rättssäkerhetsintresse och, om det anses befogat, skjuta upp verkställigheten (se SOU 2010:29 s. 535).

Det som talar för att ett beslut av det nu aktuella slaget ska gälla omedelbart kan knappast i första hand vara hundens farlighet, eftersom faran för människor eller djur normalt sett är undanröjd i och med att hunden omhändertagits. Snarare torde det röra sig om de olägenheter och kostnader som ett långvarigt omhändertagande kan medföra. Det bör dock påpekas, att det enligt huvudregeln är hundägaren som ska betala de kostnader som omhändertagandet medfört (20 § första stycket tillsynslagen).

Mot en omedelbar verkställighet kan åberopas starka principiella skäl. Har hunden avlivats uppstår en irreparabel skada, som inte kan botas med ett framgångsrikt överklagande. Verkningsarna av ett beslut om avlivning av ett djur får också ofta betraktas som mycket allvarliga för dess ägare. Det är inte bara fråga om ekonomiska värden utan det kan gälla konsekvenser på ett djupare personligt plan. En avlivning av en hund kan ibland i realiteten uppfattas som förlust av en familjemedlem. Sådana omständigheter bör enligt min uppfattning beaktas inte bara i samband med att ett grundläggande beslut om avlivning ska fattas – och myndigheten då har att avgöra om beslutet ska få verkställas omedelbart eller först då det vunnit laga kraft – utan också när en verkställande myndighet tar ställning till frågan om tidpunkten när ett, i och för sig verkställbart, beslut de facto bör effektueras.

Om polisen har kännedom om eller en indikation på att ett omedelbart verkställbart avlivningsbeslut kommer att överklagas och inhibition begäras, framstår det mot denna bakgrund allmänt sett som rimligt att antingen avvakta att tiden för överklagandet löper ut eller snarast kontakta hundägaren i syfte att efterhöra om han eller hon har för avsikt att överklaga beslutet, innan det verkställs.

I det nu aktuella fallet meddelades förvaltningsrättens dom den 1 september varvid, som framgått, fastslogs att domen skulle gälla omedelbart. CC har dock uppgett att han – mot bakgrund av att AA omgående kom in med ett mejl där hon upp gav att hon hade för avsikt att begära inhibition – gjorde bedömningen, att det kunde vara skäligt att avvakta några dagar, innan beslutet verkställdes. Enligt polismyndigheten tog de berörda tjänstemännen det dock för givet att en jurist, som uppträdde som ombud och som tidigare uppvisat god kännedom om processordningen, skulle inkomma med ett inhibitionsyrkande tämligen omedelbart efter det att förvaltningsrätten meddelat sin dom. När hon fortfarande inte hade kommit in med ett sådant yrkande efter sex dagar, beslutade polismyndigheten att avlivningsbeslutet skulle gå i verkställighet.

Jag kan konstatera att AA i nära samband med att domen meddelades och därefter vid ytterligare några tillfällen skrev till polismyndigheten, varvid hon på ett otvetydigt sätt tillkännagav sin avsikt att, i samband med att domen överklagades till kammarrätten, även begära inhibition. Härtill kommer att hon hade handlat på ett snarlikt sätt när hon hade överklagat polismyndighetens beslut en månad tidigare och att hennes överklagande med begäran om inhibition då hade dröjt drygt två veckor. Att polismyndigheten mot denna bakgrund redan efter sex dagar beslutade att verkställa domen är anmärkningsvärt. Med den tillgängliga informationen borde myndigheten i stället, som jag ser det, inför sitt ställningstagande vad gäller tidpunkten för avlivningen ha utgått från att ett överklagande med begäran om inhibition skulle komma att ges in. Om polismyndigheten var tveksam till om beslutet skulle komma att överklagas, borde myndigheten i vart fall ha kontaktat AA och meddelat henne den tidpunkt då polismyndigheten hade för avsikt att verkställa beslutet. Hon hade då haft möjlighet att dessförinnan begära att kammarrätten skulle inhibera verkställigheten.

Polismyndighetens underlåtenhet att vidta någon av dessa åtgärder medförde att hundägaren inte kunde få till stånd en prövning av förvaltningsrättens dom innan den verkställdes, trots att han, via sitt ombud, med all önskvärd tydlighet informerat myndigheten om sin avsikt att överklaga domen. Jag är, som redan framgått, kritisk till polismyndighetens agerande.