

Ett beslut om inhibition av ett redan verkställt beslut om omhändertagande av djur innebär inte att djuren måste återlämnas i avvaktan på överinstansens slutliga prövning

Beslutet i korthet: En länsstyrelse beslutade att omhänderta tre hästar och bestämde att beslutet fick verkställas omedelbart. Efter överklagande från djurägaren bestämde förvaltningsrätten att länsstyrelsens beslut tills vidare inte skulle gälla i den del som avsåg omedelbar verkställighet (inhibition). Vid tiden för förvaltningsrättens beslut hade hästarna redan omhändertagits.

JO uttalar att ett beslut om inhibition inte per automatik också innefattar ett interimistiskt förordnande om att redan verkställda åtgärder ska återgå. Enligt JO är länsstyrelsens ansvar för djurhållningen av ett omhändertaget djur inte en del av verkställigheten av omhändertagandebeslutet. Därmed innebär ett beslut om inhibition av ett redan verkställt beslut om omhändertagande av djur inte att djuren måste återlämnas i avvaktan på överinstansens slutliga prövning.

I det aktuella fallet hade förvaltningsrättens beslut om inhibition inte uttryckligen innefattat något förordnande om att de omhändertagna hästarna skulle återlämnas. JO finner därför inte grund för att kritisera länsstyrelsen för att hästarna inte lämnades tillbaka.

Anmälan

I en anmälan till JO uppgav AA att Länsstyrelsen i Gävleborgs län hade verkställt ett beslut om omhändertagande av tre hästar och därefter vägrat att lämna tillbaka hästarna när förvaltningsrätten meddelat inhibition. Han ansåg att länsstyrelsens agerande var helt oacceptabelt.

Utredning

JO begärde att länsstyrelsen skulle yttra sig.

Länsstyrelsen (landshövdingen BB) redogjorde i sitt yttrande för bl.a. följande bakgrundsuppgifter. Länsstyrelsen beslutade den 17 april 2020 att förbjuda den aktuella djurägaren att ha hand om och skaffa hovbärande djur. Vid en uppföljande kontroll den 3 juni 2021 konstaterade länsstyrelsen att djurägaren i strid med djurförbudet hade hand om tre hästar. Den 29 juni 2021 beslutade

länsstyrelsen att omhänderta dem och bestämde att beslutet fick verkställas omedelbart. Beslutet verkställdes senare samma dag med handräckning av polis. Djurägaren överklagade beslutet och begärde inhibition. Förvaltningsrätten beslutade den 1 juli 2021 att länsstyrelsens beslut, i den del som avsåg omedelbar verkställighet, tills vidare inte skulle gälla. Länsstyrelsen överklagade förvaltningsrättens beslut samma dag samt begärde inhibition av det. Den 6 juli 2021 utvecklade länsstyrelsen skälen för sitt överklagande. Kammarrätten meddelade prövningstillstånd den 8 juli 2021 och avtog överklagandet den 20 juli 2021.

Länsstyrelsen framförde därefter följande:

Enligt 48 § förvaltningslagen (2017:900) samt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) kan en överinstans bestämma att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla. Regeln har inrättats för att det ska finnas en möjlighet att ibland kunna tillfälligt stoppa en verkställighet. Särskilt viktigt är detta om verkställigheten av beslutet medför skador eller negativa effekter som är svåra eller omöjliga att reparera i efterhand (prop. 2016/17:180, s. 274).

Regeringsrätten har tidigare framhållit att frågan om inhibition faller om verkställighet redan skett (jmf RÅ 1991 not. 201).

Ett beslut som omedelbart kan verkställas får verkställas även om det överklagas och även om inhibition yrkas. Så länge inhibition inte beslutats kan ett omedelbart gällande beslut verkställas. I förevarande ärende har verkställighet skett innan begäran om inhibition inkommit och innan domstolen avgjort frågan om inhibition.

När förvaltningsrätten sedan beslutade om att inhibera länsstyrelsens beslut om omedelbart omhändertagande (ett beslut som alltså redan verkställts) innebar detta, enligt länsstyrelsen, att fortsatt verkställighet stoppades. På grund av inhibitionen har länsstyrelsen avvaktat med beslut om vad som ska ske med djuren (och alltså valt att inte omedelbart avliva djuren trots den bedömning som gjordes av veterinär om en av hästarnas hälsotillstånd).

Länsstyrelsen har alltså tolkat förvaltningsrättens beslut om inhibition som innebärande att myndigheten inte får gå vidare i ärendet och besluta om vad som ska hända med de omhändertagna djuren (vilket länsstyrelsen enligt 9 kap. 8 § djurskyddslagen annars har att snarast besluta om).

Länsstyrelsen har bedömt att en inhibition av ett redan verkställt beslut om omhändertagande inte innebär att djuren ska transporteras tillbaka till en person med djurförbud. En motsatt tolkning skulle leda till att djur kan komma att transporteras fram och tillbaka på ett sätt som inte är lämpligt. En av hästarna stod under smärtstillande behandling, en situation som påverkar lämpligheten i att transportera djuret. En person med djurförbud får dessutom, förutom att den inte får hålla djur eller ansvara för skötseln av djur, naturligtvis inte heller ansvara för genomförande av medicinering av djur.

Länsstyrelsen överklagade förvaltningsrättens beslut och yrkade att kammarrätten upphäver förvaltningsrättens beslut. För att framhålla vikten av skyndsamt yrkades även inhibition av förvaltningsrättens beslut. Länsstyrelsen framhöll även i yttrandet till kammarrätten att myndigheten önskade att kammarrätten klargjorde vad en inhibition av redan verkställt beslut innebär.

Kammarrätten kom med sin dom i ärendet den 20 juli. I domen avtog man länsstyrelsens överklagan av förvaltningsrättens beslut och gav inte någon ledning i vad förvaltningsrättens beslut innebär. Förvaltningsrätten såväl som kammarrätten refererar i sina beslut till avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) från den 24 juli 2021 i mål nr 4988-20 [*HFD 2021 ref. 41, JO:s anm.*]

och hur HFD i denna dom resonerat kring skäl för beslut om omedelbar verkställighet. Länsstyrelsen bedömde mot bakgrund av förvaltningsrättens och kammarrättens domskäl att det fanns en stark indikation på att båda instanserna vid en slutlig prövning skulle finna att länsstyrelsen saknat möjlighet att med stöd av 35 § förvaltningslagen förordna om omedelbar verkställighet. Vidare bedömde länsstyrelsen, med hänsyn till HFD:s avgörande att möjligheten att få prövningstillstånd av den frågan var liten. Länsstyrelsen valde därför att inte överklaga kammarrättens dom. Mot denna bakgrund bedömde länsstyrelsen att den mest lämpliga hanteringen var att snarast återtransportera de tre hästarna till djurhållaren, trots det rådande djurförbudet. Eftersom en av hästarna stod under veterinär behandling och den första veterinärundersökningen indikerat behov av vidare undersökningar förelade länsstyrelsen djurhållaren att genom ombud bl.a. tillse att hästarna veterinärundersöktes och att veterinärs ordination följts [...].

Sammanfattningsvis får länsstyrelsen konstatera att detta ärende innehållit en rad situationer där svåra avvägningar har behövt göras, inte minst mot bakgrund av de aktuella hästarnas hälsotillstånd, ett gällande djurförbud, tolkning av innebörden av inhibition av ett redan verkställt beslut, samt domstolarnas tolkning av innebörden av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande och dess påverkan på myndigheternas tillämpning av i sammanhanget berörd lagstiftning.

AA kommenterade remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter

Länsstyrelsen kan besluta att förbjuda en fysisk person att ha hand om djur (djurförbud). Av 9 kap. 1 § djurskyddslagen (2018:1192) framgår att djurförbud ska meddelas i en rad uppräknade situationer, såsom när någon allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur. Ett djurförbud får, enligt 9 kap. 2 § djurskyddslagen, avse alla djur eller begränsas till ett eller flera djurslag. Det kan gälla för en viss tid eller tills vidare. Om den som meddelas djurförbud äger eller håller djur, ska länsstyrelsen enligt 9 kap. 3 § samma lag förelägga honom eller henne att inom en viss tid göra sig av med det eller de djur som omfattas av djurförbudet.

Länsstyrelsen har även möjlighet att besluta att omhänderta djur. Det anges i 9 kap. 5 § djurskyddslagen att ett sådant beslut ska meddelas bl.a. om ett beslut om djurförbud inte följs. Det är länsstyrelsen som ansvarar för att omhändertagandet verkställs. Vid omhändertagande av djur ska länsstyrelsen vidare, enligt 9 kap. 8 § djurskyddslagen, snarast besluta om djuret ska säljas, överlåtas på annat sätt eller avlivas.

I den tidigare gällande djurskyddsförordningen (1988:539) fanns en bestämmelse om att beslut om omhändertagande av djur skulle gälla omedelbart om inte den beslutande myndigheten bestämde något annat. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i nu gällande djurskyddslag och djurskyddsförordning (2019:66). Däremot finns det i 35 § förvaltningslagen (2017:900) en allmän bestämmelse om när beslut får verkställas. Av den framgår att huvudregeln är att ett beslut får verkställas först när överklagandetiden har gått ut, förutsatt att beslutet inte överklagats. Ett beslut får dock verkställas omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det, men myndigheten ska i så fall först noga överväga om det finns skäl att avvakta med verkställigheten.

Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet HFD 2021 ref. 41 uttalat sammanfattningsvis följande om tillämpningen av 35 § förvaltningslagen i ärenden om omhändertagande av djur. Bestämmelsen om när beslut får verkställas medger inte omedelbar verkställighet i varje situation där djurskyddslagstiftningen inte följs. För att ett omhändertagande ska få gälla omedelbart bör det som regel krävas att djuret är utsatt för lidande eller att det finns en konkret risk för att djuret kommer att fara illa om beslutet inte verkställs omedelbart. Även när dessa förutsättningar är uppfyllda behöver den beslutande myndigheten noga överväga om det ändå finns skäl att avstå från att besluta om omedelbar verkställighet.

Den domstol som ska pröva ett överklagande får, enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), besluta att det överklagade beslutet, om det annars skulle gälla omedelbart, tills vidare inte ska gälla (s.k. inhibition) och även i övrigt besluta rörande saken.

Bedömning

Inhibition och andra interimistiska förordnanden när verkställda beslut har överklagats

JO har vid upprepade tillfällen uttalat att det är en självklarhet att underinstanser ska följa och lojalt tillämpa domar och beslut från sina överinstanser (se t.ex. JO 2010/11 s. 525). Det innebär att om en överinstans har upphävt ett verkställt överklagat beslut, är beslutsmyndigheten skyldig att om möjligt se till att verkställigheten återgår. Med andra ord ska myndigheten i möjligaste mån återställa situationen till de förhållanden som skulle ha rått om beslutet aldrig hade verkställts. I vissa fall är förhållandena dock sådana att verkställigheten av ett beslut inte kan återgå. Så är exempelvis fallet om beslutet gäller avlivning av ett omhändertaget djur. Ett annat exempel är att om ett omhändertaget djur har sålts, kan det finnas civilrättsliga hinder mot att återlämna det till den som det har omhändertagits från.

Ett inhibitionsbeslut, dvs. ett förordnande om att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla, har i regel inte lika långtgående konsekvenser som en slutlig prövning av ett överklagande. Inhibitionen innefattar inte per automatik också ett interimistiskt förordnande om att redan verkställda åtgärder ska återgå (jfr Fitger m.fl., Lagen om domstolsärenden – en kommentar, version 3B, publicerad 2022 i Juno, kommentaren till 26 § lagen om domstolsärenden under rubriken Inhibition). I situationer då verkställigheten av ett beslut inte bara utgörs av en engångsåtgärd, utan kan sägas pågå kontinuerligt, innebär ett inhibitionsbeslut emellertid att verkställigheten ska avbrytas i avvaktan på att målet avgörs slutligt eller något annat bestäms.

Vilka åtgärder ingår i verkställigheten av ett beslut om omhändertagande av djur?

Att länsstyrelsen ansvarar för att ett omhändertagande av ett djur verkställs innebär i de flesta fall i praktiken att myndigheten ser till att djuret hämtas från

den plats där djurhållaren har hållit det. Länsstyrelsen kommer därefter också att ansvara för djurhållningen av det omhändertagna djuret, antingen på egen hand eller genom en extern uppdragstagare (jfr prop. 2016/17:224 s. 22–25).

Det vore tänkbart att se länsstyrelsens ansvar för djurhållningen av ett omhändertaget djur som en del av verkställigheten av grundbeslutet. Med ett sådant synsätt skulle verkställigheten av beslutet pågå kontinuerligt fram till det att ett beslut om t.ex. försäljning eller avlivning har verkställts. Det är emellertid också möjligt att se det som att verkställigheten av omhändertagandebeslutet är själva åtgärden att flytta det berörda djuret. Med det synsättet är länsstyrelsens ansvar för djurhållningen inte en del av verkställigheten, utan snarare en konsekvens av att beslutet har verkställts men att det ännu inte har verkställts något beslut om t.ex. försäljning eller avlivning. Frågan om vilket av dessa synsätt som är det riktiga kan ha betydelse för vilka verkningar ett beslut om inhibition av ett omhändertagandebeslut får.

I rättsfallet R78 2:6 från Regeringsrätten (nuvarande Högsta förvaltningsdomstolen) hade kammarrätten avslagit ett yrkande om att ett beslut om omhändertagande av hästar, som gällde omedelbart, inte skulle verkställas i avvaktan på målets avgörande. Hästarna omhändertogs under tiden mellan kammarrättens beslut och Regeringsrättens prövning. Majoriteten i Regeringsrätten uttalade att frågan om verkställighet av polisstyrelsens beslut i samband med omhändertagandet inte kunde prövas i det aktuella målet samt att överklagandet vid angivna förhållanden inte gav anledning till något vidare yttrande från Regeringsrättens sida. En skiljaktig ledamot fann inte skäl att meddela ”förbud mot vidare verkställighet av länsstyrelsens beslut” och ansåg därför att överklagandet skulle avslås.

Vid tiden för Regeringsrättens prövning 1978 var det polismyndigheterna som hade till uppgift att verkställa beslut om omhändertagande av djur och att besluta om djuren skulle säljas eller avlivas. Regelverket för omhändertaganden har sedan dess också ändrats på andra sätt. Stora delar av den grundläggande systematiken är dock oförändrade. Enligt min uppfattning måste rättsfallet R78 2:6 därför fortfarande anses vara relevant.

Mot denna bakgrund finner jag att länsstyrelsens ansvar för djurhållningen av ett omhändertaget djur inte ska ses som en del av verkställigheten av omhändertagandebeslutet. Därmed krävs det ett annat interimistiskt förordnande än ett beslut om inhibition om en domstol bedömer att redan omhändertagna djur bör återlämnas till den tidigare djurhållaren i avvaktan på den slutliga prövningen av ett överklagande av omhändertagandebeslutet.

Bedömningen i detta fall

Förvaltningsrätten har i sitt beslut bestämt ”att det överklagade beslutet om omhändertagande av djuren i den del som avser omedelbar verkställighet inte ska gälla” i avvaktan på att målet prövas slutligt eller annat beslutas. Vid tiden

för beslutet hade länsstyrelsen redan omhändertagit hästarna men däremot inte fattat något beslut om att överlåta eller avliva dem.

Jag konstaterar att förvaltningsrättens beslut inte uttryckligen innefattat något förordnande om att de redan omhändertagna hästarna skulle återlämnas i avvaktan på den slutliga prövningen. Vid sådana förhållanden finner jag inte grund för att kritisera länsstyrelsen för att hästarna inte återlämnades till ägaren förrän efter kammarrättens prövning av länsstyrelsens överklagande.

Ärendet avslutas.