



Landsbygds-och infrastrukturdepartementet
Enheten för djur och livsmedel

Länsstyrelsernas förslag till ny bestämmelse om omedelbar verkställighet i djurskyddsförordningen

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) har fått rubricerad promemoria på remiss och vill anföra följande.

Promemorian

I promemorian föreslår länsstyrelserna att det införs en ny bestämmelse i djurskyddsförordningen som möjliggör för en myndighet att bestämma att ett beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. En sådan bestämmelse fanns tidigare. I och med att den nya djurskyddslagen och -förordningen trädde ikraft togs den bort och länsstyrelserna har därefter kunnat fatta beslut som gäller omedelbart, men med stöd av den allmänna bestämmelsen i 35 § förvaltningslagen.

LRF synpunkter

LRF **avstyrker** förslaget att införa en särreglering av frågan om omedelbar verkställighet i djurskyddsförordningen. I synnerhet med den föreslagna utformning som framgår av den nu remitterade promemorian.

Det är en grundläggande rättsstatsprincip att ett beslut inte ska verkställas innan det fastställts slutligt. Därför är det självklart att ribban för att istället verkställa beslutet innan det fastställts ska ligga på en hög nivå genom omsorgsfullt utformad reglering. Detta får anses vara uppfyllt när det gäller förvaltningslagens 35 §. LRF anser att rättssäkerheten stärktes när den tidigare bestämmelsen i djurskyddsförordningen togs bort och att det fanns goda skäl för det. LRF efterfrågar och driver en fortsatt och tydlig ambition att utforma effektiva lösningar när djurskyddsproblem uppstår. Det görs bäst i samråd mellan de olika parter, inklusive myndigheterna, som berörs av sådana ärenden och har möjlighet att agera i samband med ett avhjälpande.

LRF anser att speciallagstiftning är särskilt olämplig då den i det här sammanhanget skulle förflytta tyngdpunkten i bedömningen från rättssäkerhet för den enskilda på ett sätt som inte uppvägs av de fördelar detta kan skapa för myndigheterna eller i övrigt.

Fokus i sammanhanget bör ligga på att mer ansträngning görs för att förebygga situationer där enskilda riskerar att drabbas av myndighetsingripanden som leder till

enorma kostnader som enskilda inte har någon möjlighet att bära. Sådana situationer är inte helt ovanliga och företeelsen behöver därför adresseras tydligt och konsekvent. Frågan om hur lättvindigt det bör vara för myndigheterna att besluta om omedelbar verkställighet har tydlig koppling till om sådana situationer uppstår, varför det är lämpligt att utgå från denna problematik vid bedömningen av förslaget.

Länsstyrelserna, men även andra berörda myndigheter, behöver i varierande grad bli skickligare på att undvika dyra förfaranden och arbeta fram effektivare lösningar. Uppstallning av djur under lång tid samt de tillkommande kostnader som det innebär bör alltid undvikas. I promemorian konstateras bland annat att det förekommer att djurhållare inte alltid förstår att kostnader som är förenade med uppstallning av djur i slutändan kommer att belasta honom eller henne, vilket tyder på att dessa ärenden i många fall behöver hanteras på ett annat sätt än idag så att den typen av missförstånd undviks. Det hade därför varit intressant med en mer utförlig beskrivning av hur myndigheterna sedan det förändrade rättsläget trädde ikraft har reviderat arbetssätt och handläggning för att möta de ökade kraven på när omedelbar verkställighet kan användas samtidigt som en hög djurskyddsnivå upprätthålls.

Några tillräckligt tungt vägande skäl för att införa förslaget finner LRF inte i remissen eller i övrigt. Den föreslagna utformningen av en särskild bestämmelse innehåller inte heller de komponenter som behövs för den avvägning som behöver göras mellan allmänna och enskilda intressen samt vad som ska anses vara proportionerligt. Det framstår idag enligt LRF som främmande att ersätta förvaltningslagens bestämmelse, med de noggranna överväganden mot bakgrund av förvaltningsrättsliga principer som lagen syftar till att upprätthålla, med en kort skrivning i en förordning. Särskilt när syftet, som framgår av promemorian, är att komma bort från den kravnivå som förvaltningslagen ställer på myndigheter att hantera ärenden av särskilt ingripande art. I sådana ärenden är det helt avgörande att de högt ställda kraven på rättssäkerhet och tydlighet upprätthålls.

Länsstyrelserna menar i promemorian att djurskyddslagens preventiva syfte får stå tillbaka med den nuvarande regleringen. LRF menar att det tvärtom främjar det preventiva syftet att myndigheter behöver både agera och fatta beslut på ett sätt som främjar både djurskyddet, djurägarens intressen och myndighetens resursanvändning. Det ges ett exempel i promemorian där en dålig stallmiljö ökar lidandet och att djur som hållits på bete får det sämre när de stallas in. Myndigheternas möjligheter att åtgärda de brister som kan finnas i stallmiljön ändras såvitt LRF kan bedöma inte av om det införs en bestämmelse om omedelbar verkställighet med lägre tröskel än idag. Det bör vara myndighetens fokus att tillsammans med djurhållaren ringa in vad som behöver göras och vad som är rimligt. I det fall det behövs kan förelägganden och förbud övervägas. Det är svårt att se hur en särskild bestämmelse om omedelbar verkställighet utöver den som redan finns i förvaltningslagen skulle främja denna dialog och nå ett från flera perspektiv gott resultat. Generellt framstår länsstyrelsernas argumentation i ärendet som svag och förslaget är som ovan angetts bristfälligt.

I remissen pekar länsstyrelserna ut olika typer av beslut som anses behöva kunna fattas med ett sänkt krav för när omedelbar verkställighet kan beslutas. Uppräkningen innehåller en rad beslut, varav flera inte är av karaktären av att detta skulle behövas. Vissa av dem är även av den karaktären att det är svårt att se varför de någonsin skulle behöva förenas med beslut om omedelbar verkställighet. Länsstyrelsernas ambition tycks mot bakgrund av detta liksom andra delar av promemorian vara att kunna förena så många beslut som möjligt med omedelbar verkställighet och det är inte ett lämpligt förhållningssätt.

LRF menar att en tillämpning av förvaltningslagens bestämmelse om omedelbar verkställighet även på djurskyddsområdet utgör en stärkt rättssäkerhet för enskilda jämfört med tidigare, utan att hinder har lagts för att förebygga bristande djurhållning. LRFs förväntningar på den nya regleringen var att den skulle leda till en större försiktighet från myndigheternas sida att slentrianmässigt eller utan mycket starka skäl fatta beslut som leder till stora negativa konsekvenser för enskilda djurhållare i form av kostsamma och förhastade åtgärder. En höjd tröskel för omedelbar verkställighet borde ha lett till att myndigheterna utvecklat sitt arbetssätt och sina rutiner för att i högre utsträckning skydda enskilda från alltför ingripande och kostsamma beslut så länge det finns andra möjligheter att lösa en viss situation.

LRF lät en konsultbyrå begära ut och studera samtliga beslut om föreläggande och förbud att ha djur under perioden 2018-2020 från länsstyrelserna i samband med en mediegranskning av djurhållning. Detta för att få en överblick över vilka anmärkningar som gjorts vid kontroller hos djurhållare med lantbruksdjur. Vad som utöver dessa anmärkningar framkom med stor tydlighet vid genomgången var betydande skillnader i länsstyrelsernas arbetsmetoder på djurskyddsområdet. På snart sagt alla områden förekom mycket stora variationer – takten med vilken myndigheterna eskalerade ett ärende vid liknande överträdelser, användandet av förelägganden och förbud, utformningen av beslut och tonaliteten i dessa. Rutinerna för att lämna ut allmänna handlingar varierade också i en mycket hög grad.

Även användningen av vite och omedelbar verkställighet varierade kraftigt och motiveringen av varför dessa två tvångsmedel användes var regelmässigt bristfällig eller saknades helt, vilket inte kan anses ligga i linje med de krav som ställs på myndigheterna. Enligt 35 § förvaltningslagen ska myndigheter alltid noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslut som är mycket ingripande. Genomgången visar att det framstår som tveksamt om sådana överväganden över huvud taget görs i dessa ärenden.

Mot bakgrund av det som konstaterades vid granskningen av samtliga beslut om föreläggande och förbud att ha djur framstår det som mycket osannolikt att den föreslagna ändringen i möjligheter att besluta om omedelbar verkställighet skulle bidra till en ökad likvärdighet i länsstyrelsernas bedömningar. Det framstår som uppenbart att helt andra åtgärder krävs för att likvärdigheten i bedömningar och handläggning ska öka till en godtagbar nivå. Länsstyrelserna behöver aktivt arbeta med en likriktning av sitt



arbetssätt och regeltillämpning och kan även behöva ett särskilt uppdrag från regeringen om det på just djurskyddsområdet.

Ansvarskedjan behöver hänga ihop på ett bra och effektivt sätt för att enskilda inte ska hamna i orimliga situationer efter myndighetsingripanden samtidigt som djurskyddsnivån upprätthålls. Djurskyddsärenden kan av naturen vara mycket känsliga och det vilar därför ett tungt ansvar på alla inblandade att agera på sätt som hjälper situationen. Det är en svår uppgift och det kan lätt bli fel. En tät och effektiv dialog mellan myndigheten och djurägaren, men även andra aktörer som naturligt kommer i kontakt med djurägare har visat sig vara det mest framgångsrika för att förebygga bristande djurhållning och även när åtgärder, ibland brådslande, behöver vidtas. Sådan dialog behöver uppmuntras och värnas snarare än att det införs särregleringar för just djurskyddsärenden som sänker tröskeln för när myndigheter kan påskynda och eskalera handläggningen. Något som kan påpekas här är också att hur denna dialog ser ut behöver variera för att anpassas till de behov som finns i ett visst ärende.

LRF menar att det bör kunna förväntas att ansvariga myndigheter både agerar på ett sätt och fattar de beslut som gör att till exempel dyrbar uppställning undviks eller åtminstone blir så kortvarig som möjligt. Då är länsstyrelsernas förslag fel väg att gå.

För Lantbrukarnas Riksförbund

Hilda Runsten
Enhetschef Näringspolitisk policy

Åsa Hill
Jurist