

Ref 41

Fråga om förutsättningar för en länsstyrelse att med stöd av 35 § tredje stycket förvaltningslagen förordna att ett beslut om omhändertagande av djur ska verkställas omedelbart.

35 § förvaltningslagen (2017:900)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 24 juni 2021 följande beslut (mål nr 4988-20).

Bakgrund

1. Djurskyddslagstiftningen syftar till att förebygga och förhindra lidande och sjukdom hos djur. Ett sådant skydd för djuren säkerställs genom de konkreta bestämmelser om djurhållning som finns i lagstiftningen och i föreskrifter som meddelas med stöd av den. Länsstyrelserna utövar offentlig kontroll över efterlevnaden av lagstiftningen (tillsyn).

2. Länsstyrelsen kan ingripa på olika sätt för att komma till rätta med brister i djurhållningen eller för att skydda djur, bl.a. genom att besluta om djurförbud. Om någon som har förbjudits att hålla djur inte följer förbudet så ska myndigheten besluta att omhänderta de djur som hålls i strid med förbudet.

3. Djurskyddslagstiftningen saknar numera regler om att beslut enligt lagen får verkställas omedelbart. När sådana bestämmelser saknas i speciallagstiftningen gäller som huvudregel att ett förvaltningsbeslut inte får verkställas innan överklagandetiden har gått ut. Från denna huvudregel görs dock ett antal undantag. Ett av dessa är att ett beslut får verkställas omedelbart om ett väsentligt allmänt intresse kräver det.

4. J.L. hade förbjudits att ha hand om djur. Vid en uppföljande kontroll bedömde Länsstyrelsen i Skåne län att han höll hästar i strid med förbudet och myndigheten beslutade därför att samtliga djur som J.L. ägde eller hade hand om skulle omhändertas. Länsstyrelsen bestämde också att beslutet skulle verkställas omedelbart.

5. J.L. och A.N., som uppgavs äga vissa av de omhändertagna hästarna, överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Malmö. I samband med det yrkade de inhibition, dvs. att beslutet inte skulle få verkställas under tiden förvaltningsrätten prövade deras överklaganden. Förvaltningsrätten ansåg att länsstyrelsen inte hade haft fog för att låta beslutet gälla omedelbart och förordnade att

beslutet om verkställighet av omhändertagande av hästarna inte skulle gälla.

6. Länsstyrelsen överklagade till Kammarrätten i Göteborg, som upphävde förvaltningsrättens beslut. Kammarrätten ansåg att det är ett angeläget samhällsintresse att beslut om djurförbud upprätthålls. Enligt kammarrättens bedömning vägde det intresset tyngre än de intressen som talade mot att låta länsstyrelsens beslut gälla omedelbart. Förvaltningsrätten borde därför inte ha inhiberat beslutet.

Yrkanden m.m.

7. *J.L.* och *A.N.* yrkar att kammarrättens dom ska upphävas och förvaltningsrättens beslut fastställas.

8. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Djurskyddslagstiftningen är avsedd att verka framåtsyftande och förhindra att djur utsätts för lidande. Djurförbud beslutas endast när det är befogat ur djurskyddssynpunkt. När djur hålls av en person som har djurförbud finns det en stor risk för att djuren far illa, särskilt om ett beslut att omhänderta djuren inte kan verkställas omedelbart. Det är inte rimligt att en person som har bedömts sakna förmåga att ha hand om djur på ett acceptabelt sätt ändå ska tillåtas göra det under den tid det tar att få frågan om omhändertagande prövad i flera instanser.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

9. Frågan i målet är om det har funnits förutsättningar för en länsstyrelse att förordna att ett beslut om omhändertagande av djur ska verkställas omedelbart.

Rättslig reglering m.m.

10. I 35 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) anges att ett beslut som får överklagas inom en viss tid får verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats.

11. Enligt paragrafens tredje stycke får en myndighet verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild, att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs, eller någon annan omständighet.

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

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Omedelbar verkställighet av beslut om omhändertagande av djur

13. Tidigare fanns bestämmelser om omedelbar verkställighet av beslut på djurskyddsområdet i den numera upphävda djurskyddsförordningen (1988:539). Där angavs att bl.a. beslut om omhändertagande av djur skulle gälla omedelbart om inte den beslutande myndigheten bestämde något annat. Bestämmelserna grundade sig på ett bemyndigande i dåvarande djurskyddslagen (1988:534), enligt vilket regeringen fick meddela föreskrifter om i vilka fall ett beslut enligt regelverket skulle gälla omedelbart även om det överklagades.

14. När 1988 års djurskyddslag ersattes av den nu gällande djurskyddslagen (2018:1192) fördes bemyndigandet över till den nya lagen och lagstiftaren synes ha utgått från att länsstyrelserna även i fortsättningen skulle ges möjlighet att skyndsamt omhänderta djur som hålls i strid med ett djurförbud (prop. 2017/18:147 s. 238 f.). Den nya djurskyddsförordningen (2019:66) innehåller dock inte några bestämmelser om när beslut får verkställas omedelbart.

15. I avsaknad av särskilda regler i djurskyddslagen och djurskyddsförordningen gäller de allmänna bestämmelserna i 35 § förvaltningslagen om när förvaltningsbeslut får verkställas. Huvudregeln är då att beslut som får överklagas inom en viss tid får verkställas först när överklagandetiden har gått ut och under förutsättning att beslutet inte har överklagats. Av paragrafens tredje stycke framgår dock att ett beslut får verkställas omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det, men att myndigheten först noga ska överväga om det ändå finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet.

16. I förarbetena till förvaltningslagen anförde regeringen att en utgångspunkt för regleringen är att rätten att överklaga ett beslut inte får göras meningslös genom att beslutet verkställs innan den enskilde har getts en reell möjlighet att få det överprövat. Det ansågs därför viktigt att utrymmet för att avvika från huvudregeln utformades snävt. Om ytterligare undantag behövdes fick de meddelas i speciallagstiftningen (prop. 2016/17:180 s. 211 och 214).

17. I samma förarbeten uttalades också att undantagsregeln i 35 § tredje stycket är generell och knyter an till det behov av

omedelbar verkställighet som i det konkreta fallet kan göra sig gällande, oavsett beslutets art. Den tar i första hand sikte på situationer där ett angeläget allmänt intresse, t.ex. upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet och avvärijandet av omedelbar fara för andras liv eller hälsa, kräver en snabb verkställighet. Det kan också handla om fall när det bedöms nödvändigt med omedelbar verkställighet för att undvika ett svårt lidande för ett omhändertaget djur (a. prop. s. 214 och 326).

18. Det får anses följa av de ovan återgivna förarbetsuttalandena att skyddet för djurs liv och hälsa kan vara ett sådant väsentligt allmänt intresse som avses i 35 § tredje stycket förvaltningslagen.

19. Att det finns ett väsentligt allmänt intresse av att ett beslut verkställs omedelbart är emellertid inte tillräckligt för att så ska få ske. En ytterligare förutsättning är att det väsentliga intresset kräver omedelbar verkställighet. För att så ska vara fallet måste, enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening, en fördröjd verkställighet kunna förväntas leda till allvarliga skadeverkningar i det enskilda fallet. Risken för allvarlig skada måste alltså framstå som överhängande och inte endast hypotetisk eller avlägsen.

20. Det sagda innebär att 35 § tredje stycket förvaltningslagen inte medger omedelbar verkställighet i varje situation där djurskyddslagstiftningen inte efterlevs. För att ett omhändertagande ska få gälla omedelbart bör det som regel krävas att djuret är utsatt för lidande eller att det föreligger 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 förordna om omedelbar verkställighet.

Bedömningen i detta fall

21. Länsstyrelsen har beslutat att omhänderta djur som myndigheten anser har hållits i strid med ett tidigare meddelat djurförbud. Till grund för beslutet ligger en kontroll som genomfördes i januari 2020. Beslutet om omhändertagande meddelades dock först i juli samma år. Det har inte gjorts gällande att det förelåg några allvarliga brister i omsorgen om djuren eller att de på annat sätt for illa vare sig vid kontrollen eller vid tiden för länsstyrelsens beslut. Förhållandena var således inte sådana att det fanns förutsättningar för länsstyrelsen att besluta om omedelbar verkställighet. Det fanns därför fog för förvaltningsrätten att inhibera det beslutet.

22. Målet i förvaltningsrätten har numera avgjorts slutligt. Eftersom saken i Högsta förvaltningsdomstolen därmed har förfallit ska målet skrivas av.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen skriver av målet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Ståhl, Svahn Starrsjö, von Essen* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Erik Hannus.

Förvaltningsrätten i Malmö (2020-07-28, Hardgren):

Förvaltningsrätten, som senare kommer att avgöra målet slutligt, prövar nu endast frågan om det finns skäl att meddela inhibition av länsstyrelsens beslut att med stöd av 9 kap. 5 § djurskyddslagen och 35 § tredje stycket förvaltningslagen omedelbart verkställa beslutet att omhänderta de djur som fanns på angivna fastigheter.

Vid prövningen av inhibitionsyrkandet ska domstolen ta ställning till sannolikheten för att överklagandet ska bifallas och således även till frågan om det fanns skäl att besluta att omhändertagandet skulle gälla omedelbart.

Förvaltningsrätten finner att det mot bakgrund av vad som hittills kommit fram i målet inte framgår att länsstyrelsens beslut om verkställighet av beslutet om omhändertagande av djuren varit befogat av sådana skäl som anges av 35 § förvaltningslagen. Beslutet om verkställighet ska därför inhiberas.

– Förvaltningsrätten förordnar, i avvaktan på att målet prövas slutligt eller annat beslutas, att det överklagade beslutet om verkställighet av omhändertagande av hästar inte ska gälla.

Kammarrätten i Göteborg (2020-08-07, Cedhagen, Brüsin och Borlid):

Fråga i målet är om länsstyrelsen haft fog för att förordna om omedelbar verkställighet av beslutet att omhänderta samtliga djur som J.L. äger eller har hand om.

Länsstyrelsens beslut får anses ingripande såväl för J.L. som för A.N. i egenskap av uppgiven djurägare. J.L. har djurförbud enligt 9 kap. 1 § djurskyddslagen genom beslut av Länsstyrelsen i Skåne. Beslutet har vunnit laga kraft. Av vad länsstyrelsen anfört i förvaltningsrätten framgår dels att det hållits hästar på av J.L. arrenderad mark, dels att arrendatorn, enligt markägaren, endast får hålla sina hästar på den arrenderade marken samt att arrendet inte får överlåtas på annan. Det har inte kommit fram något som utgör skäl att ifrågasätta dessa uppgifter. Det får därför anses klarlagt med tillräcklig grad av säkerhet att J.L. har haft hand om hästarna i strid mot beslutet om djurförbud.

Enligt kammarrättens uppfattning är det ett angeläget samhällsintresse att ett beslut om djurförbud upprätthålls och att den som har djurförbud inte i strid mot beslutet fortsatt har hand om djur. Detta intresse väger tyngre än de motstående enskilda intressen som talar för att beslutet inte

ska gälla omedelbart. Mot denna bakgrund anser kammarrätten att det inte har kommit fram tillräckliga skäl för inhibition av länsstyrelsens beslut. Överklagandet ska därför bifallas.

– Kammarrätten bifaller överklagandet och upphäver förvaltningsrättens beslut.