

Regeringskansliet
Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Förslag till ny bestämmelse om omedelbar verkställighet i djurskyddsförordningen

Länsstyrelserna har i sitt regleringsbrev för år 2025 (avsnitt 3.D.1) fått i uppdrag att analysera konsekvenserna av att införa en bestämmelse i djurskyddsförordningen om omedelbar verkställighet av beslut även om de överklagas. I uppdraget ingår bland annat att förtydliga i vilka situationer länsstyrelserna anser att det bör vara möjligt att besluta om omedelbar verkställighet samt lämna förslag på nödvändiga författningsändringar. Länsstyrelsen i Värmlands län ska samordna uppdraget.

Länsstyrelserna överlämnar härmed sitt förslag om en ny reglering som utökar myndigheternas möjlighet att bestämma att ett beslut enligt bland annat djurskyddslagen ska kunna gälla omedelbart även om det överklagas.

Sammanfattning

Länsstyrelserna föreslår att det ska införas en ny bestämmelse i djurskyddsförordningen som möjliggör för en myndighet att bestämma att ett beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. Förslaget väntas bland annat leda till

- enhetligare och effektivare ärendehantering,
- minskade kostnader för djurhållare och staten, samt
- minskad risk för djurlidande.

1. Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (2019:66)

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddsförordningen (2019:66)
dels att 1 kap. 1 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf 11 kap. 1 a § av följande lydelse,
dels att det närmast före 11 kap. 1 a § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller kompletterande bestämmelser till djurskyddslagen (2018:1192).

Förordningen är meddelad med stöd av

- 1 kap. 5 § tredje stycket djurskyddslagen i fråga om 1 kap. 2 § tredje stycket,
- 2 kap. 2 § andra stycket och 2 kap. 6 § fjärde stycket djurskyddslagen i fråga om 2 kap. 1 §,
- 2 kap. 2 § andra stycket djurskyddslagen i fråga om 2 kap. 2–9 §§,
- 2 kap. 3 § andra stycket djurskyddslagen i fråga om 2 kap. 10 §,
- 2 kap. 4 § tredje stycket djurskyddslagen i fråga om 2 kap. 11 §,
- 2 kap. 2 § andra stycket och 2 kap. 5 § tredje stycket djurskyddslagen i fråga om 2 kap. 12 och 13 §§,
- 2 kap. 6 § fjärde stycket djurskyddslagen i fråga om 2 kap. 14 och 15 §§,
- 2 kap. 7 § andra stycket och 2 kap. 9 § fjärde stycket djurskyddslagen i fråga om 2 kap. 16 och 17 §§,
- 2 kap. 7 § andra stycket djurskyddslagen i fråga om 2 kap. 18 §,
- 2 kap. 9 § fjärde stycket djurskyddslagen i fråga om 2 kap. 19 § 1,
- 2 kap. 2 § andra stycket och 2 kap. 11 § andra stycket djurskyddslagen i fråga om 2 kap. 20 §,
- 2 kap. 11 § andra stycket djurskyddslagen i fråga om 2 kap. 21 §,
- 2 kap. 12 § djurskyddslagen i fråga om 2 kap. 22 §,
- 2 kap. 13 § fjärde stycket djurskyddslagen i fråga om 2 kap. 23 §,
- 3 kap. 1 § andra stycket 1 djurskyddslagen i fråga om 3 kap. 1–7 §§,
- 3 kap. 1 § andra stycket 2 djurskyddslagen i fråga om 3 kap. 8 och 9 §§,
- 3 kap. 2 § andra stycket djurskyddslagen i fråga om 3 kap. 10 §,
- 4 kap. 2 § fjärde stycket 2 djurskyddslagen i fråga om 4 kap. 1 § första stycket och 2 § första stycket 1 och 2,

- 4 kap. 2 § fjärde stycket 2 och 4 kap. 3 § fjärde stycket djurskyddslagen i fråga om 4 kap. 1 § andra stycket,
- 4 kap. 3 § fjärde stycket djurskyddslagen i fråga om 4 kap. 1 § tredje stycket och 2 § första stycket 3,
- 4 kap. 2 § fjärde stycket 1 djurskyddslagen i fråga om 4 kap. 2 § andra stycket,
- 4 kap. 4 § djurskyddslagen i fråga om 4 kap. 3 §,
- 5 kap. 2 § 1 djurskyddslagen i fråga om 5 kap. 1 och 2 §§ och 3 § första stycket,
- 5 kap. 2 § 2 djurskyddslagen i fråga om 5 kap. 3 § andra stycket,
- 6 kap. 1 § djurskyddslagen i fråga om 6 kap. 1-3 §§,
- 6 kap. 3 § djurskyddslagen i fråga om 6 kap. 5 §,
- 6 kap. 4 § fjärde stycket djurskyddslagen i fråga om 6 kap. 6 § andra stycket 2,
- 7 kap. 2 § andra stycket djurskyddslagen i fråga om 7 kap. 1 § första och andra styckena och 2 § 2,
- 7 kap. 1 § andra stycket djurskyddslagen i fråga om 7 kap. 2 § 1,
- 7 kap. 6 § andra stycket djurskyddslagen i fråga om 7 kap. 3 § första stycket,
- 7 kap. 6 § tredje stycket djurskyddslagen i fråga om 7 kap. 3 § andra stycket,
- 7 kap. 7 § andra och fjärde styckena djurskyddslagen i fråga om 7 kap. 4 § första stycket,
- 7 kap. 7 § tredje stycket djurskyddslagen i fråga om 7 kap. 4 § andra stycket,
- 7 kap. 8 § andra stycket djurskyddslagen i fråga om 7 kap. 5 §,
- 7 kap. 12 § första stycket 2 djurskyddslagen i fråga om 7 kap. 6 § första och andra styckena och 7 §,
- 7 kap. 12 § första stycket 1 djurskyddslagen i fråga om 7 kap. 8 §, 10 § tredje stycket och 12 § 1,
- 7 kap. 12 § andra stycket 1 djurskyddslagen i fråga om 7 kap. 9 och 11 §§, 12 § 2 och 3 och 23 §,
- 7 kap. 12 § andra stycket 2 djurskyddslagen i fråga om 7 kap. 12 § 4-6, 24 § första stycket och 25 §,
- 7 kap. 16 § första stycket 1 djurskyddslagen i fråga om 7 kap. 29 § och 32 § första stycket,
- 6 kap. 1 § och 7 kap. 16 § första stycket 1 djurskyddslagen i fråga om 7 kap. 30 §,
- 7 kap. 16 § andra stycket djurskyddslagen i fråga om 7 kap. 32 § andra stycket,
- 3 kap. 1 § andra stycket 1 djurskyddslagen i fråga om 8 kap. 12 §,
- 8 kap. 6 a § djurskyddslagen i fråga om 8 kap. 12 a §,
- 8 kap. 7 § andra stycket djurskyddslagen i fråga om 8 kap. 13 §,

- 8 kap. 6 § djurskyddslagen och 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om 8 kap. 16 §,
- 8 kap. 8 § djurskyddslagen i fråga om 8 kap. 17-20 §§,
- 10 kap. 9 § djurskyddslagen i fråga om 10 kap. 1-4 §§,
- 11 kap. 4 § *andra stycket djurskyddslagen i fråga om 11 kap. 1 a §*,
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

11 kap. Överklagande

Omedelbar verkställighet av beslut

1 a § En myndighet får bestämma att dess beslut enligt djurskyddslagen (2018:1192) eller enligt artikel 138.1 och 2 i förordning (EU) 2017/625 ska gälla omedelbart även om det överklagas.

2. Omedelbar verkställighet av beslut i djurskyddsärenden

2.1 Bakgrund

Länsstyrelserna fattar regelmässigt beslut enligt djurskyddsreglerna som behöver kunna verkställas omedelbart även om de överklagas. Det handlar bland annat om förelägganden, djurförbud, omhändertagande av djur samt hantering av ett omhändertaget djur, dvs. försäljning, överlåtelse på annat sätt eller avlivning. Motivet till att ett beslut behöver kunna förenas med omedelbar verkställighet är ofta att begränsa eller förebygga djurlidande.

I den numera upphävda djurskyddslagen (1988:534) och djurskyddsförordningen (1988:539) fanns rättsligt stöd för en myndighet att bestämma att dess beslut skulle gälla omedelbart även om det överklagades. Vissa beslut gällde som utgångspunkt omedelbart, exempelvis omhändertagande av djur (74 § första stycket djurskyddsförordningen). Andra beslut kunde en myndighet bestämma skulle gälla omedelbart (74 § andra stycket djurskyddsförordningen). Bestämmelserna grundade sig på ett bemyndigande i dåvarande djurskyddslagen (39 §), enligt vilket regeringen fick meddela föreskrifter om i vilka fall ett beslut enligt regelverket skulle gälla omedelbart även om det överklagades.

När 1988 års djurskyddslag ersattes av den nu gällande djurskyddslagen (2018:1192) fördes bemyndigandet över till den nya lagen (11 kap. 4 § andra stycket). Lagstiftaren synes alltså ha utgått från att

bland annat länsstyrelserna även i fortsättningen skulle ges möjlighet att exempelvis skyndsamt omhänderta djur som hålls i strid med ett djurförbud (prop. 2017/18:147, *Ny djurskyddslag*, s. 238 f.). Den nya djurskyddsförordningen (2019:66) innehåller dock inte några bestämmelser om när beslut får verkställas omedelbart. Motivet till detta synes vara att lagstiftaren bedömde att 35 § i den nya förvaltningslagen (2017:900) som trädde i kraft den 1 juli 2018, gav tillräckliga förutsättningar för en myndighet att vid behov verkställa ett beslut omedelbart. Enligt den 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

1. att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild,
2. att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs, eller
3. någon annan omständighet.

Bestämmelsen är av generell karaktär och knyter an till det behov av omedelbar verkställighet som i det konkreta fallet kan göra sig gällande. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs för det första att ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet verkställs omedelbart. Ett sådant intresse kan vara att undvika ett svårt lidande för ett omhändertaget djur. Myndigheten ska dock i dessa fall alltid göra en avvägning mot enskildas motstående intresse av rättskydd och möjligheten att få myndighetens beslut överprövat innan det verkställs (prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 326 f.).

Trots de nya möjligheterna att, enligt 35 § tredje stycket förvaltningslagen, förena ett beslut med omedelbar verkställighet finns det även fortsättningsvis behov av särreglering av verkställighetsfrågan på skilda förvaltningsområden (prop. 2016/17:180 s. 211). Sådan särreglering saknas alltså i djurskyddsregleringen, men finns kvar i närliggande lagstiftningar, som lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter, livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att lagstiftarens avsikt får anses ha varit att en myndighet fortsatt ska kunna bestämma när ett beslut enligt djurskyddslagen ska verkställas omedelbart. Frånvaron av stödjande särreglering i den nuvarande djurskyddsregleringen har

dock i praktiken lett till ett väsentligt minskat utrymme för myndigheterna att bestämma att ett beslut ska verkställas omedelbart. Det har i sin tur lett till att en olikartad praxis har växt fram hos länsstyrelserna när det gäller att bestämma att ett beslut ska förenas med omedelbar verkställighet. Även om en viss praxis har etablerats bland domstolarna så saknas även där grundläggande enhetlighet i frågan om när ett beslut ska få verkställas omedelbart.

2.2 Utveckling av rättspraxis i förhållande till den nya djurskyddslagstiftningen

Sedan den nya djurskyddslagstiftningen trädde i kraft 2019 har frågan om omedelbar verkställighet enligt 35 § förvaltningslagen av en länsstyrelses beslut enligt djurskyddslagen prövats av domstol vid en mängd tillfällen.

När det gäller en länsstyrelses beslut att omhänderta djur enligt djurskyddslagen har Högsta förvaltningsdomstolen konstaterat att skyddet för djurs liv och hälsa kan vara ett sådant allmänt intresse som avses i 35 § tredje stycket förvaltningslagen. En förutsättning för att omedelbart verkställa ett beslut om att omhänderta ett djur är dock att en fördröjd verkställighet kan förväntas leda till allvarliga skadeverkningar i det enskilda fallet. Risken för allvarlig skada måste alltså framstå som överhängande och inte endast hypotetisk eller avlägsen. Det bör som regel krävas att djuret kommer att fara illa om beslutet inte verkställs omedelbart (HFD 2021 ref 41). Det sagda innebär att en länsstyrelses beslut att omhänderta djur i regel kan verkställas omedelbart med stöd av 35 § tredje stycket förvaltningslagen eftersom en förutsättning för omhändertagande är att djuret utsätts för otillbörligt lidande, (9 kap. 5 § första stycket 1 och 6 § djurskyddslagen). Samma sak gäller beslut om omedelbar verkställighet av djurförbud och föreläggande om att avveckla djurinnehav där en förutsättning för ett sådant beslut är att djuret exempelvis är allvarligt försummat, (9 kap. 1 och 3 §§ djurskyddslagen). Att någon håller djur i strid mot ett djurförbud innebär dock inte per automatik att ett beslut om att omhänderta djuret får verkställas omedelbart, (jfr HFD 2021 ref 41). Detsamma gäller beslut om att omhänderta djur, när exempelvis ett föreläggande inte följs eller en person med djurförbud inte avyttrar sitt djurinnehav. För det preventiva djurskyddet kan det vara av väsentlig betydelse att kunna verkställa ett sådant beslut omedelbart. Det är dock inte alltid säkert att djuret, just vid tidpunkten för beslutet är utsatt för lidande.

En länsstyrelses beslut att hantera ett omhändertaget djur, dvs. att sälja djuret, överlåta det på annat sätt eller avliva det (9 kap. 8 § djurskyddslagen), har i regel inte stöd för att verkställas omedelbart. Enligt den praxis som utvecklats får ett djur som omhändertagits av det allmänna förutsättas ha en god tillvaro. Det saknas därför grund enligt 35 § tredje stycket förvaltningslagen att förordna om att ett beslut om att exempelvis sälja ett djur ska gälla omedelbart (Kammarrätten i Göteborgs dom den 30 oktober 2023 i mål nr 5628-23 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 19 augusti 2024 i mål nr 679-23 och 680-23). Att uppstallandet av djuret medför kostnader för djurägaren saknar betydelse i sammanhanget. Praxis i frågan är emellertid inte enhetlig. I Förvaltningsrätten i Göteborgs dom i mål nr 10449-24 menade domstolen att det är ett starkt djurskyddsintrasse att omhändertagna djur inte förvaras på djurhem under längre tid än vad som är nödvändigt och det finns även ett intresse av att begränsa onödiga kostnader för förvaring. Av denna anledning bedömde domstolen i detta fall att det varit motiverat att besluta om omedelbar verkställighet.

2.3 Djurskyddslagens preventiva syfte får stå tillbaka

Djurskyddslagen och anslutande föreskrifter har ett preventivt syfte och ska bland annat förebygga och förhindra sjukdom och lidande hos djur. Det preventiva syftet är svårt att förena med 35 § förvaltningslagen som ställer krav på en konkret risk för lidande för att ett beslut ska kunna verkställas omedelbart. Bristerna i en djurhållning kan variera över året. Det innebär att det lidande ett djur utsätts för också varierar i allvarlighetsgrad över samma tidsperiod. Under sommarmånaderna när djuren går på bete kan lidandet minska om detta främst är kopplat till exempelvis dålig stallmiljö och gödsel-förorening. När djuren återigen tas in i stallmiljön ökar lidandet. En effekt av detta är att en domstols prövning av omedelbar verkställighet av ett beslut enligt djurskyddslagen kan få olika utfall beroende på när under året prövningen sker.

3. Effekter av att beslut inte kan verkställas omedelbart

3.1 Djurets lidande förlängs

En konsekvens av länsstyrelsernas begränsade möjligheter att bestämma att vissa beslut enligt djurskyddslagen ska gälla omedelbart är risk för lidande eller förlängt lidande för ett djur. Det är inte

givet att ett föreläggande om att efterleva djurskyddslagen eller anslutande regelverk (jfr 8 kap. 9 § djurskyddslagen) når upp till de högt ställda kraven om väsentligt allmänt eller enskilt intresse som stipuleras i 35 § förvaltningslagen för att beslutet ska få verkställas omedelbart. Även om det inte anses ligga inom ramen för ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kan dock en fördröjd verkställighet medföra risk för lidande eller ett förlängt djurlidande. För det fall ett föreläggande överklagas i flera led kan det innebära en väsentlig tidsutdräkt, och därmed ett förlängt lidande för djuret, innan beslutet vinner laga kraft och kan verkställas.

3.2 Statens ansvar som djurhållare förlängs

Att inte omedelbart kunna verkställa ett beslut om hur ett omhändertaget djur ska hanteras innebär att länsstyrelserna behöver ta ansvar som djurhållare under längre tid än vad som annars är nödvändigt. En förlängd uppställningstid kan bland annat innebära att dräktiga djur föder avkommor, vilket kan leda till ytterligare förlängd uppställningstid eftersom vissa djur inte får transporteras eller avyttras innan de uppnått en viss ålder. Vid längre uppställningstider tillkommer också regelbundna skötseluppgifter och veterinärvård av rutinartad karaktär. Det kan handla om kloklippning, tandstensbehandling, sårvård och sjukdomsbehandling samt klövverkning, sortering och avhorning. Det är inte ovanligt att omhändertagna djur är i sådant skick att de behöver veterinärvård eller rehabilitering under uppställningstiden. Så länge länsstyrelsen är ansvarig djurhållare ska länsstyrelsen vidta nödvändiga åtgärder för att djuret ska ha en god tillvaro. Kostnaderna för sådana åtgärder överstiger inte sällan djurets ekonomiska värde.

Med många djur som omhändertas med stöd av djurskyddslagen följer en historik av brister i djurhållningen. För djur innebär varje omställning till en ny djurhållare en stress till följd av nya rutiner och miljöombyte. För dessa djur är det bättre att skyndsamt komma till en ny ägare innan de har hunnit acklimatisera sig på uppställningsplatsen och med de människor som jobbar där.

3.3 Högre kostnader för djurägaren

Kostnadsansvaret för att uppställa ett omhändertaget djur ska bäras av den som åtgärden riktar sig mot, dvs. djurägaren (9 kap. 9 § djurskyddslagen). Ju längre tid ett djur är uppstallat desto högre blir kostnaden. Djurägaren ansvarar också för kostnaderna för eventuell veterinärvård, rehabilitering och annan nödvändig skötsel.

Det är länsstyrelsernas uppfattning att den enskilde djurägaren inte alltid förstår att de kostnader som är förenade med att uppstalla ett djur i slutändan kommer att belasta honom eller henne. Detta stöds bland annat av de yrkanden som djurägare framställt i mål om kostnadsansvar, se exempelvis Förvaltningsrätten i Karlstads dom i mål nr 1903–24 och Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 4521–24. Det är också en vanlig missuppfattning hos djurägaren att denne kommer att återfå sitt djur om domstolen beviljar inhibition av den omedelbara verkställigheten (se JO dnr 5865–21). Inhibition av ett beslut om hur ett omhändertaget djur ska hanteras innebär dock endast att beslutet inte får verkställas innan det har vunnit laga kraft. En konsekvens av detta är att uppställningstiden förlängs och att kostnaden för densamma ökar.

Att uppstalla ett djur kostar mellan 200 och 1 500 kr per dygn. Uppstallning av större djurbeslag under en längre tid kan alltså innebära avsevärda kostnader för en enskild, ibland upp till miljonbelopp. Ett uppstallat djur har sällan ett ekonomiskt värde som överstiger uppställningskostnaden, inte ens vid kortare uppställningstider som blir fallet när ett beslut kan verkställas omedelbart. I de fall den enskilde saknar förutsättningar att betala för uppställningen får staten i slutändan bära kostnaden.

3.4 Minskad effektivitet och enhetlighet i länsstyrelsernas ärendehandläggning

En märkbar konsekvens av de befintliga förutsättningarna för länsstyrelserna att förena ett beslut med omedelbar verkställighet är att myndigheternas ärendehandläggning brister i enhetlighet. Varje länsstyrelse tenderar att anpassa sina beslut om omedelbar verkställighet utifrån utfallen av tidigare beslut som överklagats till för den länsstyrelsen behörig förvaltningsrätt. Det innebär att det har uppstått omotiverade skillnader i djurskyddet och i behandlingen av djurhållare utifrån var ett ärende hanteras geografiskt. Det leder i sin tur till skillnader mellan länsstyrelserna när det gäller handläggningstider samt tid och kostnad för uppstallning av djur.

Osäkerheten om huruvida ett beslut kan förenas med omedelbar verkställighet bidrar till en återhållsamhet i handläggningen och en tendens att avvakta med att fatta ingripande beslut till dess man är säker på att beslutet kan verkställas omedelbart med stöd av 35 § förvaltningslagen. Ur djurskyddssynpunkt kan det alltså i dag vara bättre att avvakta till dess djurlidandet är uppenbart i stället för att

avvakta att ett beslut, som inte får verkställas omedelbart, har vunnit laga kraft. En djurägare kan vidta flera olika åtgärder för att fördröja verkställigheten av ett beslut, som att undanhålla sig delgivning eller överklaga beslutet. En ytterligare risk med att avvakta att ett beslut vinner laga kraft innan det kan verkställas är att en djurägare kan skaffa undan djuren i syfte att omöjliggöra verkställighet. En förlängd handläggningstid kan också leda till att länsstyrelsen måste utföra fler kontroller hos djurägaren, exempelvis för att fastställa om denne fortfarande håller djur och i så fall var.

Det förhållandet att uppställningstider förlängs när det saknas rättsligt stöd för att omedelbart verkställa ett beslut om hantering av ett omhändertaget djur leder också till minskad tillgång till uppställningsplatser. Det får i sin tur effekten att en länsstyrelse kan förhindras att besluta om ett nytt omhändertagande om det saknas tillgänglig uppställningsplats för djuret i fråga. De bristande förutsättningarna för länsstyrelserna att förena ett beslut med omedelbar verkställighet har sammantaget påverkat myndigheternas effektivitet, enhetlighet och kostnader i handläggningen av ärenden enligt djurskyddslagen.

Av tabellen nedan framgår hur kostnaderna som uppkommer i samband med omhändertagande av djur har ökat över tid.¹ Det gäller såväl lönekostnader som omkostnader i form av uppställning, transport, utrustning, veterinärvård, foder, strö etc. Antalet beslut om omhändertagande av djur har ökat med 8 procent mellan 2019 och 2024. Under samma period ökade de totala kostnaderna för verkställighet med 42 procent. Kostnadsökningen per beslut om omhändertagande har således ökat.

Orsakerna till kostnadsökningarna är dock sannolikt fler än bara det faktum att möjligheten till omedelbar verkställighet förändrats. Mot bakgrund av att kostnaderna i sig får anses som höga är det av stor betydelse för såväl djurhållare, djurvälstånd och länsstyrelsernas arbete att avlivning, försäljning eller överlåtelse på annat sätt kan genomföras i omedelbar anslutning till omhändertagande så att uppställningstiderna hålls korta. Om uppställningstiden i genomsnitt halveras innebär det en total kostnadsminskning med uppskattningsvis 15–18 mkr för berörda djurhållare.

¹ Kostnaderna inkluderar även omhändertagande av djur enligt lagen om tillsyn över hundar och katter. Antalet omhändertagande enligt detta regelverk är dock förhållandevis få, år 2019 fattade länsstyrelserna beslut i 33 sådana ärenden och 2024 beslutades 84. Jämför med antalet omhändertagande enligt djurskyddslagen i tabellen i avsnitt 5.1.

Kostnader, mkr	2018*	2019**	2020	2021	2022	2023	2024
Lönekostnad***	5,0 (4,2)	6,0 (5,0)	7,0	7,4	8,1	8,1	10,6
Övriga kostnader	15,6 (13,0)	27,5 (22,9)	23,9	22,2	29,0	26,4	37,0
Summa	20,6 (17,2)	33,5 (28,0)	30,9	29,6	37,1	34,5	47,6

* Länsstyrelserna övertog verkställigheten av djurskyddsärenden samt ansvar för uppgifter inom lagen om tillsyn av hund och katt från Polismyndigheten den 1 juni 2018. Siffran inom parentes visar kostnaderna för perioden 1 juni 2018 - 31 mars 2019 (då särregleringen om omedelbar verkställighet upphörde) och helårskostnaden för 2018 som används som jämförelse är beräknad utifrån denna.

** Den nya djurskyddsförordningen, som saknar bestämmelser om när beslut får verkställas omedelbart, trädde i kraft 1 april 2019. Siffran inom parentes visar kostnaderna för perioden 1 april 2019 - 31 dec 2019 och helårskostnaden som används som jämförelse är beräknad utifrån denna.

*** De totala lönekostnaderna är sannolikt i underkant då de baserar sig på hur länsstyrelsens medarbetare redovisat sin arbetstid. Andra yrkesroller än djurskyddshandläggare, som jurister och ekonomer, kan inte förutsättas redovisa all utökad tidsåtgång för handläggning av djurskyddsärenden.

4. Vilka beslut bör få verkställas omedelbart?

4.1 Beslut enligt djurskyddslagen och EU:s kontrollförfordning

Länsstyrelserna fattar en mängd olika beslut enligt djurskyddslagen, anslutande föreskrifter och den EU-reglering som djurskyddsregelverket kompletterar. Stabila rättsliga förutsättningar för en länsstyrelse att förena ett beslut enligt djurskyddslagen med omedelbar verkställighet är främst relevant i vissa ärendeslag, nämligen följande.

- Återkallande av tillstånd för djurhållning, 6 kap. 5 §
- Förelägganden, 8 kap. 9 §
- Djurförbud, 9 kap. 1 §
- Skyldighet att avveckla djurinnehav, 9 kap. 3 §
- Omhändertagande av djur, 9 kap. 5 §
- Omedelbart omhändertagande av djur, 9 kap. 6 §
- Hantering av omhändertagna djur, 9 kap. 8 §

Länsstyrelserna behöver också kunna bestämma att ett beslut enligt artikel 138 förordning (EU) 2017/625² ska verkställas omedelbart. Det kan exempelvis avse ett beslut om att djur ska lossas eller lastas om till ett annat transportmedel eller placeras i karantän (artikel 138.2 b).

Länsstyrelserna bedömer att det inte finns tillräckliga skäl att införa en särreglering som möjliggör omedelbar verkställighet av ett beslut enligt djurskyddsförordningen.

Att ett beslut om sanktionsavgift enligt djurskyddslagen aldrig kan bli föremål för omedelbar verkställighet framgår av 11 kap. 4 § första stycket i den lagen.

4.2 Hur bör en bestämmelse om omedelbar verkställighet utformas?

I den numera upphävda djurskyddsförordningen reglerades att vissa beslut enligt djurskyddslagen och den EU-lagstiftning som lagen kompletterar, som utgångspunkt skulle gälla omedelbart. För övriga beslut gällde att myndigheten fick bestämma att beslutet skulle gälla omedelbart (74 § djurskyddsförordningen). Det kan noteras att bestämmelsen var generellt tillämplig för samtliga myndigheter som fattade beslut enligt djurskyddslagen eller då aktuell EU-lagstiftning.

Länsstyrelserna har ett stort behov av att kunna verkställa vissa beslut omedelbart. Det gäller dock inte alla beslut och inte i alla sammanhang. I vissa slag av beslut är behovet av omedelbar verkställighet särskilt tydligt, exempelvis omhändertagande av djur och vissa förelägganden och förbud som syftar till att begränsa ett allvarligt djurlidande. Det förekommer dock att även andra slag av beslut behöver förenas med omedelbar verkställighet, exempelvis för att förhindra djurlidande eller då det föreligger en risk för att verkställigheten omöjliggörs om den inte sker direkt.

Djurskyddslagen innehåller ett bemyndigande (11 kap. 4 § andra stycket) om att regeringen får meddela föreskrifter om i vilka fall beslut enligt lagen, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).

av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar ska gälla omedelbart även om de överklagas. Bemyndigandet möjliggör alltså för regeringen att i djurskyddsförordningen reglera vilka beslut som ska gälla omedelbart. Länsstyrelsen föreslår därför att det i djurskyddsförordningen ska föras in en bestämmelse som ger en myndighet rättsligt stöd att bestämma att ett beslut ska verkställas omedelbart även om det överklagas.

Till skillnad från en lagreglering som tillåter att beslut verkställs omedelbart så kommer det dock saknas vägledande förarbeten i frågan om hur en ny bestämmelse ska tillämpas. Bland annat mot den bakgrunden, samt hur bemyndigandet i djurskyddslagen är utformat, finns det skäl att överväga en reglering på högre detaljnivå än om samma bestämmelse hade placerats i lag.

Inledningsvis behöver man ta ställning till om en ny bestämmelse om omedelbar verkställighet, i likhet med tidigare gällande reglering, bör vara generellt tillämplig för samtliga myndigheter som fattar beslut enligt djurskyddslagen. Djurskyddslagens tillämpningsområde är avgränsat på så sätt att den gäller för vissa djur, nämligen djur som hålls av människan och viltlevande försöksdjur (1 kap. 2 §). Lagen syftar till att säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälstånd och respekt för djur (1 kap. 1 §). Med djurskydd avses främst förebyggande och förhindrande av lidande och sjukdom hos djur. Ett sådant skydd för djuren ska säkerställas genom de konkreta bestämmelser om djurhållning som finns i lagen och de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen (prop. 2017/18:147 s. 305).

Djurskyddslagens syfte och tillämpningsområde pekar mot att det centrala som regleringen avser att åstadkomma bland annat är ett ändamålsenligt omhändertagande av djur. Det bör gälla oavsett vilken eller vilka myndigheter som har att fatta beslut för att uppnå lagens syfte. Mot denna bakgrund bör därför den reglering som länsstyrelserna föreslår inte avgränsas i förhållande till vilken myndighet som fattar ett beslut, utan snarare till vilket slag av beslut en myndighet fattar och på vilka grunder. Den nya bestämmelsen om omedelbar verkställighet bör därför kunna tillämpas av samtliga myndigheter som fattar beslut enligt djurskyddslagen. Det innebär att det utöver länsstyrelserna även kan bli aktuellt för exempelvis Polismyndigheten och Tullverket att tillämpa den nya bestämmelsen om omedelbar verkställighet.

I ett nästa steg behöver det övervägas vilka slag av beslut som bör omfattas av den reglering som länsstyrelserna föreslår. Den nya

bestämmelsen kan vara generell till sin utformning och omfatta alla beslut som fattas enligt djurskyddslagen och anslutande föreskrifter. Ett annat alternativ är att begränsa paragrafens tillämpningsområde genom att uttryckligen hänvisa till vilka slag av beslut som ska få verkställas omedelbart. Båda varianterna är förenade med vissa för- och nackdelar. En alltför generöst formulerad bestämmelse kan leda till en slentrianmässig tillämpning. En snävare utformad bestämmelse kan tvärtom få en hindrande effekt då det kan vara svårt att förutse samtliga situationer där ett beslut bör kunna förenas med en omedelbar verkställighet.

Länsstyrelserna anser att det framstår som proportionerligt att tillåta att samtliga beslut som fattas med stöd av djurskyddslagen ska kunna förenas med omedelbar verkställighet när det finns ett sådant behov. En reglering som tillåter, men inte har som utgångspunkt, att beslut ska verkställas omedelbart innebär att en myndighet i varje enskilt fall behöver överväga vilka motiv som finns för omedelbar verkställighet och ta ställning till om dessa är proportionerliga i förhållande till den enskildes intressen. I likhet med vad som gäller i dag kan den enskilde begära att domstol inhiberar beslutet.

På samma sätt som gällde enligt den tidigare djurskyddslagstiftningen bör den nya bestämmelsen också omfatta beslut som fattas med stöd av artikel 138.1 och 2 i förordningen (EU) 2017/625. Länsstyrelserna uppfattar att artikel 138.1 och 2 i den förordningen bland annat motsvarar de artiklar som tidigare fanns i rådets förordning (EG) nr 1/2005³ och som det hänvisas till i 74 § i den gamla djurskyddsförordningen. Behovet av att kunna verkställa ett sådant beslut omedelbart är även i dessa fall främst motiverat av djurskyddshänsyn.

Länsstyrelserna föreslår sammanfattningsvis att det i 11 kap. djurskyddsförordningen ska föras in en ny paragraf 1 a §. Av paragrafen ska det framgå att en myndighet får bestämma att dess beslut enligt djurskyddslagen (2018:1192) eller enligt artikel 138.1 och 2 i förordning (EU) 2017/625 ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Som en konsekvens av den nya paragrafen behöver det införas en ny strecksats i 1 kap. 1 § djurskyddsförordningen som upplyser om att

³ Rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97.

den nya 11 kap. 1 a § är meddelad med stöd av det bemyndigande som finns i 11 kap. 4 § andra stycket djurskyddslagen.

4.3 Uppfyller den föreslagna bestämmelsen kraven på rättssäkerhet?

Den enskildes intresse av rättssäkerhet innebär bland annat att möjligheten att överklaga ett myndighetsbeslut inte får bli illusorisk genom att beslutet ges effekt innan den möjligheten har kunnat användas. Ett myndighetsbeslut får därför, som huvudregel, inte verkställas innan det har vunnit laga kraft, (35 § första stycket förvaltningslagen). I vissa särskilda fall får dock en myndighet, med stöd av 35 § tredje stycket förvaltningslagen eller annan tillämplig särreglering, verkställa ett beslut omedelbart. I ett sådant fall har en enskild rätt att begära att beslutet inhiberas. Rätten att inhibera ett beslut med omedelbar verkställighet är särskilt viktig om det finns risk för att verkställigheten av beslutet kan medföra skador eller andra negativa effekter för den enskilde och som är mycket svåra eller rent av omöjliga att reparera i efterhand.

Omedelbar verkställighet av beslut enligt djurskyddslagen behöver bland annat balansera den enskildes intresse av rättssäkerhet mot intresset av ett gott djurskydd, samt främjandet av en god djurväl-färd och respekt för djuret. I bedömningen kan också behöva vägas in risken för att en djurägare vidtar åtgärder som innebär att ett beslut enligt djurskyddslagen inte kan verkställas alls om det inte verkställs omedelbart. Det kan handla om undangömmande av djur som omöjliggör att verkställa ett beslut om omhändertagande.

Omedelbar verkställighet av beslut enligt djurskyddslagen är inte något nytt utan snarare ett förfarande som tillämpats under många år. Som framgår i avsnitt 2 har regeringen redan tidigare tagit ställning till att det finns goda grunder till att vissa beslut enligt djurskyddslagen och anslutande regelverk ska kunna verkställas omedelbart. Det har inte framkommit något som talar för att regeringens inställning i denna fråga har ändrats. Länsstyrelsernas behov av att omedelbart kunna verkställa beslut enligt djurskyddslagen har inte heller förändrats. Mot bakgrund av det allt ökande antalet djurförbud och förelägganden samt omhändertaganden av djur är förhållandet snarare det motsatta, dvs. behovet av att omedelbart kunna verkställa beslut har ökat.

När det gäller rättssäkerheten för den enskilde får det, ställt mot behovet av att bland annat säkra ett gott djurskydd, anses vara en

proportionerlig inskränkning att utöka myndigheternas möjlighet att omedelbart verkställa vissa beslut enligt bland annat djurskyddslagen.

4.4 Ikraftträdande

Förslaget om ändringar i djurskyddsförordningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Länsstyrelserna bedömer att en lämplig tidpunkt är den 1 januari 2026. Utöver viss anpassning av ärendehandläggningen och utformningen av beslut behöver myndigheterna inte vidta några särskilda förberedelser inför ikraftträdandet.

5. Konsekvenser av förslaget

5.1 Antalet beslut som kan beröras

Enligt Jordbruksverkets nationella djurskyddsrapport 2024, har antalet beslut om bland annat omhändertagande av djur ökat de senaste åren. I tabellen nedan, som är hämtad från rapporten, ges en övergripande bild av slag och antal beslut som kan behöva förenas med omedelbar verkställighet. När det gäller djurförbud är det emellertid bara beslut om sådant förbud som kan vara relevant att verkställa omedelbart. Vidare är det inte aktuellt att förena beslut om upphävande av djurförbud med omedelbar verkställighet. Att en åtalsanmälan inte ska förenas med omedelbar verkställighet är naturligt.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Beslut om föreläggande och rättelse på enskilds bekostnad	1 312	1 151	1 239	1 163	1 141	1 132	938	1 008	1 017	1 036
Beslut om omhändertagande	164	152	187	162	180	170	172	156	163	165
Beslut om omedelbart omhändertagande	777	675	692	733	862	769	817	780	956	961
Djurförbudsprövningar	316	299	264	246	245	331	267	322	383	365
- varav antal beslut om djurförbud	279	244	204	198	204	296	237	290	326	307
Ansökningar om upphävande av djurförbud	96	93	82	83	112	89	90	110	111	124
- varav antal beslut om upphävande av djurförbud	20	28	23	21	27	26	18	35	32	34
Åtalsanmälningar	498	296	285	309	312	332	341	322	339	332
Fastställande av <u>underställelse</u> från polis om omedelbart omhändertagande						129	149	165	203	217
Summa beslut under året	3 163	2 666	2 766	2 696	2 852	2 952	2 774	2 863	3 172	3 200

Enligt tabellen ovan fattade länsstyrelserna år 2024 beslut i ca 3 200 ärenden enligt djurskyddslagen. Av dessa beslut är 2 686 av sådan karaktär att det kan finnas behov av att verkställa dem omedelbart. Det bör dock tilläggas att det inte är 2 686 separata djurägare som

varit föremål för länsstyrelsernas beslut. Vissa beslut avser en och samma djurägare. Att notera är att merparten av besluten om omhändertagande av djur följs av ett eller flera beslut om hur djuret ska hanteras, dvs. försäljning, överlåtelse på annat sätt eller avlivning. Dessa beslut ingår inte i tabellen ovan.

5.2 Konsekvenser för djurägare

Enligt befintliga officiella siffror är 1 157 676 personer registrerade som djurägare i Sverige.⁴ Vi har inte fått fram uppgifter på exakt antal djurägare som omfattas av relevanta beslut enligt djurskyddslagen. För det fall man utgår ifrån att varje beslut av de 2 686 som länsstyrelserna fattade under 2024 berör en enskild djurägare så kan vårt förslag potentiellt påverka ca 0,23 procent av Sveriges djurägare. Den uppskattningen är dock i överkant dels eftersom det totala antalet beslut är fler än antalet berörda djurägare, dels eftersom det redan i dag i vissa fall är möjligt att förena ett beslut med omedelbar verkställighet.

Förslaget kommer i praktiken inte ha några genomgripande effekter för djurägare då det inte ändrar länsstyrelsens beslut i sak utan endast tidpunkt för verkställigheten. En djurägare kan fortsatt begära att få den omedelbara verkställigheten prövad, och inhiberad, av domstol.

En positiv effekt för djurägare är att kortare uppställningstider leder till mer begränsade kostnader i det enskilda fallet.

5.3 Konsekvenser för länsstyrelserna

Ett tydligt, stabilt och långsiktigt rättsligt stöd för länsstyrelserna att förena ett beslut enligt djurskyddslagen med omedelbar verkställighet skapar förutsättningar för större enhetlighet och effektivitet i länsstyrelsernas ärendehandläggning och beslutsfattande. Det kommer också att leda till minskad resursåtgång i ärendehandläggningen, såväl när det gäller personella som ekonomiska resurser. Det i sin tur kan leda till att myndigheterna kan lägga mer fokus på förebyggande arbete och operativ kontroll i djurskyddsfrågor.

5.4 Konsekvenser för vissa andra statliga myndigheter

Liknande effekter som förslaget väntas få för länsstyrelserna kan förslaget i viss utsträckning också få för andra myndigheter som

⁴ Beräkningen grundar sig registrerade djurhållare i djurskyddskontrollregistret, kattregistret och hundregistret. Samtliga register finns hos Statens jordbruksverk.

behöver förena ett beslut enligt bland annat djurskyddslagen med omedelbar verkställighet. De myndigheter som kan väntas dra fördel av den nya bestämmelsen är bland andra Polismyndigheten och Tullverket.

Förslaget kan också få positiva effekter för Kronofogdemyndigheten och Kammarkollegiet genom ett minskat ärendeinflöde avseende obetalda fakturor för uppstallning av djur.

5.5 Konsekvenser för domstolarna

Förslaget väntas inte få några betydande effekter för domstolarna, annat än att andra skäl för ett beslut än de som gäller enligt 35 § förvaltningslagen kan beaktas vid en prövning av omedelbar verkställighet. Uppskattningsvis kommer ärendeinflödet till domstolarna inte påverkas.

5.6 Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms i princip inte få några effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Ett undantag är dock de företag som stallar upp djur åt länsstyrelserna. Kortare uppstallningstider kan leda till negativa ekonomiska konsekvenser för ett sådant företag. I sammanhanget ska dock beaktas att det inte sällan finns brist på uppstallningsplatser eftersom djur i dagsläget tenderar att stallas upp under längre tider än vad som får anses nödvändigt.

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för landsbygden.

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för kommuner eller regioner.

Förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten.