



Regeringskansliet, Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Yttrande över remiss av Statskontorets rapport Hund under kontroll och pm Komplettering till Statskontorets rapport Hund under kontroll

Er beteckning: LI2024/01332

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker i stort Statskontorets förslag. Många av förslagen rör områden där länsstyrelsen sedan länge har påpekat att det krävs förändring då det inte fungerar tillfredsställande i dagsläget.

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till att förslaget om att länsstyrelsen ska kunna omhänderta hundar tillfälligt kommer bli användbart i praktiken. Kostnaderna för tillfälliga omhändertaganden är underskattade och det är svårt att försvara att dessa kostnader ska belasta förvaltningsanslaget. Risken är att länsstyrelserna kommer att fatta färre beslut om tillfälliga omhändertaganden och i stället fatta beslut om omhändertagande i de fall det är nödvändigt.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att kunna göra tillsyn på plats i de ärenden där det kan tillföra någonting. Länsstyrelsen önskar dock ett förtydligande till hur kostnaderna för tillsynen ska täckas.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att länsstyrelsen ska ta över hela kostnadsansvaret. Det gör det tydligare för uppställningsplatser, veterinärer och enskild som är föremål för besluten om kostnader.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att avkriminalisera brott mot tillsynslagen. Att avkriminalisera överträdelser av tillsynslagen kommer att innebära att länsstyrelsen ska göra den utredning som Polismyndigheten nu gör. Tillsynslagen kommer, om detta genomförs, att bli än mer tandlös än vad den är idag, vilket är

motsatsen till det som är syftet med förändringen av lagstiftningen. Det kräver utökade resurser och utökad utredningskompetens för att uppfylla de krav som ställs för att kunna besluta om sanktionsavgift. Sanktionsväxling har tidigare diskuterats inom ramen för djurskyddslagstiftningen men där har ingen förändring kunnat genomföras.

Länsstyrelsen ställer vidare sig tveksam till bedömningen att ytterligare medel inte behöver tillföras. Länsstyrelsen ser i så fall en risk att resultatet inom andra kontrollområden försämras. Flera av förslagen medför ökade kostnader för länsstyrelserna i en redan ansträngd ekonomisk situation.

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen lämnar nedan sina synpunkter på de rekommendationer och förslag som Statskontoret gett till länsstyrelserna, Polismyndigheten och regeringen.

Länsstyrelsen anser att rekommendationerna riktade till Polismyndigheten bör tillstyrkas men lämnar i övrigt inga kommentarer kring detta.

1 Förslag på lagstiftningsförändringar

1. 1 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter

Omhändertagande av hundar

Länsstyrelsen föreslår att rubriken ändras till "Omhändertagande av hundar och hundförbud". Detta då även förutsättningarna för hundförbud regleras i denna del av lagstiftningen.

11 § Att tillfälligt få möjlighet att omhänderta en hund för att mentalbesiktiga är ett teoretiskt bra förslag för att få möjlighet att få ett bredare underlag i ärenden som kanske inte är så allvarliga men där man kan se risker med en hund eller hundägare. Ett tillfälligt omhändertagande av en hund kan även tillfälligt skydda allmänheten från potentiellt farliga hundar. Länsstyrelsen ställer sig dock tveksam till att förslaget om att länsstyrelsen ska kunna omhänderta hundar tillfälligt kommer bli användbart i praktiken. Samma principer bör gälla här som inför andra mentalbesiktningar, det vill säga att hunden ska vara uppstallad några dagar innan besiktningen samt vara veterinärundersökt inför besiktningen. Kostnaderna för

tillfälliga omhändertaganden är därmed underskattade och dessutom är det inte rimligt att dessa kostnader ska belasta länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Risker är då att länsstyrelserna kommer att fatta färre beslut om tillfälliga omhändertagande och i stället fatta beslut om omhändertagande i de fall det är nödvändigt.

En väg att gå är att i de fall länsstyrelsen fattar beslut om tillfälligt omhändertagande, som senare övergår i ett faktiskt omhändertagande, är att tillåta länsstyrelserna att lägga kostnaderna på hundägaren, så som görs i dagsläget. Om länsstyrelsen upphäver beslutet om omhändertagande efter besiktning så skulle dessa kostnader i så fall vara en del av utredningskostnaden. Fanns det inte fog för omhändertagandet ska kostnaden belasta förvaltningsanslaget.

I dagsläget dröjer det ibland upp till två veckor att få en tid för att mentalbesikta en hund hos Polismyndigheten. Det finns en tydlig ökande trend 2024 gällande antal mentalbesiktningar. Om tillfälliga omhändertaganden används så kommer mentalbesiktningarna att öka ytterligare vilket innebär en ökad belastning för Polismyndigheten, länsstyrelserna samt de uppställningsplatser som länsstyrelserna använder och som ofta utöver transport av hunden är de som för hunden på besiktningen. Länsstyrelsen befärar därför att det kan ta ännu längre tid innan myndigheten får en tid för mentalbesiktning hos Polismyndigheten.

Länsstyrelsen ser en otydlighet i hur beslut om tillfälliga omhändertaganden ska hanteras rent förvaltningsmässigt. Ska det tillfälliga beslutet om omhändertagande fastslås i ett annat beslut om det finns fog för att låta omhändertagandet bestå? Eller ska det tillfälliga beslutet först upphävas och myndigheten därefter fatta ett nytt beslut om omhändertagande. Enligt förvaltningslagen ska kommunikering i normalfallet ske inför beslutet vilket ytterligare förlänger handläggningstiden med allt som följer av det, till exempel längre uppställningstider med mera. En annan fråga som uppkommer är vilket av besluten som ska vara möjligt att överklaga. Om båda besluten överklagas kan detta medföra ytterligare längre handläggningstid. Detta behöver klargöras.

Lagstiftaren behöver således se över syftet med förslaget gällande de tillfälliga omhändertagandena med hänvisning till ovan.

11 a § Länsstyrelsen tillstyrker förslaget

11 b § Länsstyrelsen tillstyrker förslaget 11 b § om omhändertagande med anledning av att hundförbud inte följs. Det gör lagstiftningen mer ändamålsenlig.

11 c § Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

12 § och 12 a § Länsstyrelsen tillstyrker en uppdelning då det tydliggör orsakerna till beslut om avlivning.

15 a-b §§ Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsens tillsyn

18 a-g § Länsstyrelsen tillstyrker detta nya kapitel i tillsynslagen och är positiv till samtliga förslag under rubriken.

Förslaget ger länsstyrelserna en större flexibilitet att välja bästa möjliga sätt att utreda ärenden enligt tillsynslagen. Förutsättningar ges för bättre underbyggda beslut och det gynnar rättssäkerheten. Det tillåter dessutom länsstyrelsen att prioritera ärenden och resurser därefter i och med att det inte är formulerat som en skyldighet att genomföra tillsyn.

Länsstyrelsen önskar dock ett förtydligande gällande hur kostnaderna för tillsynen ska täckas. Ett tillsynsbesök innebär utöver kostnader i arbetstid även kostnader för transport och eventuell fältutrustning.

Kostnadsansvar

20 § Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Det gör det tydligare för uppställningsplatser, veterinärer och enskild som är föremål för besluten om kostnader. Det föreligger dock tillfällen då Polismyndigheten vidtar åtgärder gällande djur, utan att fatta beslut om omhändertagande. Därför bör det tydligt framgå att kostnadsansvaret gäller från och med Polismyndighetens beslutsdatum för omhändertagandet.

Länsstyrelsen vill påtala att förslaget inte får innebära att Polismyndigheten omhändertar djur när de borde hanteras som hittegoods.

1. 2 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (2018:1192)

9 kap. 6 § Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att både Polismyndigheten och länsstyrelsen får besluta att omedelbart omhänderta djur som hålls i strid med ett beslut om djurförbud. Länsstyrelsen anser dock att ett förtydligande behövs. Om Polismyndigheten fattar beslut om omhändertagande, men länsstyrelsen beslutar att upphäva det, är det lämpligt att länsstyrelsen verkställer beslutet om upphävande. Det underlättar ansvarsfördelningen med hänvisning till det föreslagna kostnadsansvaret.

8 a § Länsstyrelsen anser att det är ett bra förtydligande att Polismyndigheten kan besluta om att avliva djur under de förutsättningar som uppges.

1.3 Konsekvenser

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till bedömningen att ytterligare medel inte behöver tillföras. Flera länsstyrelser prioriterar redan resurserna hårt mellan fler områden än tillsynslagen och djurskyddslagen. Detta leder ofta till att exempelvis kontroller inom andra områden, till exempel primärproduktionen, prioriteras ner då dessa anses mindre kontroversiella. Länsstyrelsen ser därför en risk att resultatet inom andra kontrollområden försämras. Brist på medel får inte göra att fokus tappas från övriga delar av den nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan.

Det finns en tydlig trend 2024 gällande ett ökat antal mentalbesiktningar. Om möjligheten att besluta om tillfälliga omhändertaganden används kommer antalet mentalbesiktningar att öka ytterligare och innebära en högre belastning för Polismyndigheten och länsstyrelsen.

Länsstyrelsen vill även framföra följande. Att lagstifta om fler möjliga myndighetsåtgärder, exempelvis att göra tillsyn inom ramen för tillsynslagen och att polisen kan besluta att avliva djur, skapar förväntningar hos bland annat allmänheten på att myndigheterna ska använda dessa verktyg. Även om flera av förslagen kan effektivisera myndighetsutövningen i vissa delar, innebär det även att fler åtgärder förväntas vidtas.

2 Statskontorets rekommendationer

1.2 Länsstyrelsernas arbete och strukturer bör stärkas

Länsstyrelsen anser att arbetet med att kvalitetssäkra handboken är högt prioriterat. Den ska gälla som ett officiellt stöddokument till handläggningen så att alla länsstyrelser kan använda den.

1.2.2 Länsstyrelserna bör ensa sitt beslutsfattande och öka sin tillgänglighet

Länsstyrelsen anser att det är mycket viktigt att handboken kan kvalitetssäkras och accepteras av alla länsstyrelser. På så sätt kommer beslutsfattandet kunna ensas i stor utsträckning. Det kommer dock alltid förekomma variationer i händelser som kan vara svåra att förutse och som därför ger en variation i beslutsfattandet.

Det pågår utbildningar i form av handläggarträffar inom området. Referensgruppen för VÄS-kod 287 (Tillsyn av hund och katt) har ambitionen att handläggarträffar ska hållas två gånger om året.

Angående tillgängligheten har de flesta länsstyrelser resursbrevlådor och växeltelefoni som innebär att handläggare är tillgängliga under kontorstid. Länsstyrelsen anser dock att det måste få finnas vissa begränsningar i tillgängligheten så att handläggarna har möjlighet att arbeta ostört när så krävs samt att tillgänglighetsfrågan behöver belysas ur ett arbetsmiljöperspektiv.

1.2.3 Länsstyrelserna bör se till att verksamheten enligt tillsynslagen får tillräckligt med resurser

Handläggning av ärenden enligt tillsynslagen är till stor del händelsestyrt arbete vilket innebär att det kan vara svårt att förutse hur mycket resurser som kommer krävas. Det saknas i dagsläget nationella mål, nyckeltal och andra parametrar som kan behövas för att följa upp, utvärdera och jämföra arbetet på nationell nivå. Därför går det i dagsläget inte att säga något om huruvida länsstyrelserna når upp till, eller avviker från mål. Detta medför att det är svårt att säga vad som är tillräckliga resurser för området. Resursåtgången måste ställas i relation till vilka mål som länsstyrelserna ska sträva efter att uppnå. Resurser kommer framledes inte kunna prioriteras till ett område som saknar tydliga krav på prestation och återrapportering. Länsstyrelsen anser att medel som tilldelas länsstyrelserna för att användas inom verksamhet som rör tillsynslagen, kan behöva krav på särskild redovisning för att de ska komma verksamheten till handa och fördelas på ett likartat sätt hos länsstyrelserna.

1.2.4 Länsstyrelserna bör motivera tydligare när de begär handräckning

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Polismyndigheten driver just nu ett projekt gällande handräckningar och frågan hanteras i den nationella samverkan som finns mellan myndigheterna.

1.2.5 Länsstyrelserna bör pröva Polismyndighetens beslut skyndsamt och på ett likartat sätt

Rekommendationen måste ses i relation till kostnadsansvaret. Om ansvaret för samtliga kostnader läggs på länsstyrelserna i enlighet med förslaget på lagstiftningsförändringen bör skyndsamhetsaspekten inte spela lika stor roll. Förvaltningslagens krav på kommunikering är viktig för rättssäkerheten och det är ofta kommunikeringen som påverkar hur skyndsamt en prövning kan ske. Länsstyrelserna har diskuterat denna fråga tidigare och kommit fram till att fem arbetsdagar är rimligt för kommunikering.

1.2.7 Länsstyrelserna bör säkerställa att omhändertaganden och transport ingår i upphandling av djurhem och att djurhemmen finns på rimliga avstånd

Länsstyrelserna kan ställa krav i sina upphandlingar på att djurhem ska erbjuda tjänster gällande omhändertaganden och transport, samt applicera en närhetsprincip. Att ställa dessa krav är dock inte synonymt med att det kan säkerställas att djurhemmen har dessa tjänster. Det förutsätter att det i dag finns djurhem som kan erbjuda tjänsterna vilket inte är något som länsstyrelsen råder över. Resultatet kan bli att länsstyrelserna inte kan upphandla djurhem alls.

Angående närhetsprincipen så råder det stora geografiska skillnader mellan länen och därmed också vad som ska anses vara ett rimligt avstånd. Ett rimligt avstånd till en länsstyrelses kontor är inte samma sak som ett rimligt avstånd till de djurhållare som är föremål för länsstyrelsens beslut om omhändertagande. Länsstyrelserna bör möjligtvis ställa krav på djurhemmens inställningstid då det skapar mer flexibilitet i upphandlingen.

1.3 Polismyndigheten bör säkerställa att rutiner och tillämpning är anpassade till myndighetens uppdrag på djurområdet

1.3.3 Polismyndigheten bör säkerställa att rätt information finns med i anmälan till länsstyrelserna

Länsstyrelsen har flera problem gällande anmälningarna som kommer från Polismyndigheten. Till att börja med så skickas inte en del, svårt att säga hur många, mottagna anmälningar vidare till

Länsstyrelsen. Detta kommer ofta fram i samband med att anmälaren kontaktar Länsstyrelsen för att de vill veta hur det går i ärendet. Länsstyrelsen upplever att detta problem har ökat under 2024.

I en betydande andel av anmälningarna som skickas över till Länsstyrelsen saknas det väsentliga uppgifter rörande själva händelsen men även väsentliga kontaktuppgifter. För att få del av dessa uppgifter behöver Länsstyrelsen begära ut förundersökningsprotokollet för det aktuella ärendet vilket i vissa fall innehåller uppgifter rörande andra brott som Länsstyrelsen inte har med att göra och som inte tillför någonting till Länsstyrelsens ärende.

1.4 Myndigheterna behöver fler befogenheter inom tillsynslagen och djurskyddslagen

1.4.3 Länsstyrelsernas beslut enligt djurskyddslagen bör träda i kraft omedelbart

Länsstyrelsen vill betona vikten av ett återinförande av en bestämmelse i djurskyddsförordningen som syftar till att beslut enligt djurskyddslagen ska gälla omedelbart. Länsstyrelsen vill därför påtala nödvändigheten av att en ny paragraf som motsvarar den tidigare 74 § i djurskyddsförordningen (1988:539) införs. Länsstyrelsen förordar att detta utreds och att ett konkret förslag snarast tas fram.

I dagsläget används 35 § förvaltningslagen i detta syfte vilket inte fungerar tillfredställande i den här typen av verksamhet. Likartade ärenden, där myndigheten använt sig av bestämmelsen som grund för att motivera att beslutet ska gälla omedelbart, har i förvaltningsrätterna bedömts olika och således kan rättssäkerheten därmed ifrågasättas.

1.5 Myndigheterna bör utveckla fungerande och hållbara samverkansstrukturer

Länsstyrelsen bedömer att arbete redan bedrivs både på nationell och regional nivå i olika omfattning.

Länsstyrelserna och Polismyndigheten har en etablerad samverkan på nationell nivå där möten sker två till tre gånger om året. Länsstyrelsens representanter har mandat att föra talan för samtliga länsstyrelser, men kan inte ta beslut på sittande möten då

länsstyrelserna är 21 egna myndigheter. De samverkanspunkter som diskuteras på nationell nivå är heller inte av den karaktär att beslut behöver tas på sittande möte.

Flertalet länsstyrelser har regional samverkan med Polismyndigheten. De flesta länsstyrelser har någon typ av växeltefoni som kopplar vidare samtal till handläggare i tjänst vid behov. De flesta använder sig också av resursbrevlådor eller liknande dit allmänheten och Polismyndigheten kan vända sig.

1.6 Uppgiftsfördelningen är till stor del rimlig

1.6.3 Regeringen bör överväga att utreda om överträdelser av tillsynslagen bör beläggas med sanktionsavgift

Länsstyrelsen avstyrker förslaget. Att avkriminalisera vissa överträdelser av tillsynslagen och i stället ge länsstyrelserna möjlighet att besluta om en avgift för dessa överträdelser kommer att innebära att Länsstyrelsen ska göra den utredning som Polismyndigheten nu gör. Detta kräver utökade resurser och utökad utredningskompetens för att uppnå de krav som ställs för att kunna besluta om sanktionsavgift. Sanktionsväxling har tidigare diskuterats inom ramen för djurskyddslagstiftningen men där har ingen förändring kunnat genomföras. Länsstyrelsen ser att förslaget kan resultera i att tillsynslagen blir än mer tandlös om det ökar svårigheten att straffa någon som bryter mot beslut enligt tillsynslagen.

1.7 Regeringen bör stärka sin styrning av verksamheten enligt tillsynslagen

1.7.1 En länsstyrelse bör få i uppdrag att ta fram mål och följa upp verksamheten

Länsstyrelsen anser i stort att förslaget är bra. Det blir dock svårt för en enskild länsstyrelse att lösa uppdraget utan att tillskjuta ytterligare finansiering. Vidare måste tydliggöras huruvida den länsstyrelse som får uppdraget förväntas lösa det inom befintlig verksamhet eller om uppdraget ska hanteras i en egen organisatorisk enhet.

1.7.2 Regeringen bör samla och förstärka länsstyrelsernas samordning, stöd och vägledning för arbetet med tillsynslagen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Ett steg i denna riktning är att utveckla länsstyrelsernas regleringsbrev för att tydliggöra

regeringens förväntningar på länsstyrelsernas prestation inom området.

1.7.4 Regeringen behöver följa arbetet framöver
Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

1.7.5 Myndigheterna behöver uppdatera sina stöd- och styrdokument utifrån Statskontorets förslag

Länsstyrelsen vill betona att det i vissa delar saknas en djupare analys och förståelse för konsekvenserna av vissa av förslagen. Främst saknar Länsstyrelsen en utvecklad beskrivning av de ekonomiska konsekvenserna som de ökande kraven på myndigheterna innebär samt en reflektion över de förvaltningsrättsliga principerna som är så viktiga i myndighetsutövningen.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Lena Rådström Baastad med handläggare Fredrik Engström som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Idamaria Lundström och länsjurist Jenny Gånge medverkat.