

Fråga om en länsstyrelses hantering av överväganden som rör misstanke om brott

Beslutet i korthet: Sedan JO fått kännedom om att Länsstyrelsen i Västra Götalands län inte hade gjort en åtalsanmälan i ett ärende efter en djurskyddskontroll trots att flera brister uppmärksammats beslutade hon att granska saken i ett initiativärende. Enligt länsstyrelsen hade myndigheten följt sin rutin och övervägt om en åtalsanmälan skulle göras, utan att dokumentera övervägandena. JO uttalar att det som kommit fram inte ger tillräckligt stöd för någon kritik men påtalar att det i tveksamma eller komplicerade fall kan vara lämpligt att dokumentera de överväganden som ligger bakom ett ställningstagande att inte göra en åtalsanmälan. Det kan enligt JO finnas skäl för länsstyrelsen att se över sina rutiner i detta avseende.

Initiativet

I ett klagomålsärende hos JO kom det fram uppgifter om att Länsstyrelsen i Västra Götalands län hade uppmärksammat flera brister i djurhållningen vid en djurskyddskontroll hos en djurhållare i mars 2021. Enligt länsstyrelsens kontrollrapport hade majoriteten av djuren som sågs kraftiga till mycket kraftiga gödselpansar på lår, buk, i armhålorna och på benen. Vissa kor och en tjur hade även gödselbrännor. Länsstyrelsen hade inte gjort någon åtalsanmälan i ärendet.

Med anledning av uppgifterna beslutade jag den 23 mars 2023 att inom ramen för ett särskilt ärende inleda en utredning i saken, varvid klagomålsärendet skrevs av från vidare handläggning.

Utredning

JO uppmanade länsstyrelsen att lämna upplysningar om handläggningen av det aktuella ärendet samt beskriva följande:

- Länsstyrelsens rutiner för anmälan av överträdelser av djurskyddslagstiftningen och om några förändringar gjorts efter den 1 juli 2022.
- Vilka överväganden som gjordes i fråga om anmälningsskyldigheten i det aktuella ärendet.

- Om och i så fall hur övervägandena dokumenterades.

I remissvaret anförde länsstyrelsen i huvudsak följande. Det görs individuella överväganden i alla djurskyddsärenden huruvida misstanke om brott ska anmälas. Övervägandena sker i dialog mellan handläggare, samordnare för djurskydd och/eller funktionschef. I det aktuella ärendet följde länsstyrelsen denna rutin. Länsstyrelsen brukar dock inte dokumentera dialogen som sådan och ingen av de anställda som deltog i den var i tjänst vid tiden för remissvaret.

Länsstyrelsen bifogade den rutin för anmälan om misstanke om brott mot djurskyddslagen som gällde under 2021 samt en uppdaterad rutin som antogs under 2023.

Bedömning

Vid tidpunkten för djurskyddskontrollen gällde enligt 8 kap. 5 § djurskyddslagen (2018:1192) att kontrollmyndigheterna skulle verka för att överträdelser av lagen, föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av lagen eller de EU-bestämmelser som lagen kompletterar beivrades.

JO har uttalat att en bestämmelse med i stort sett samma innehåll, som fanns i den äldre djurskyddslagen (1988:534), innebar en skyldighet för länsstyrelsen att anmäla till polis eller åklagare om den i sin verksamhet som kontrollmyndighet iakttagit sådant som objektivt utgör brott mot djurskyddslagen. Undantag ansågs möjligen kunna göras för de allra mest bagatellartade överträdelserna. (Se JO 2014/15 s. 525, jfr även JO 1985/86 s. 410 och 1988/89 s. 382 samt prop. 2021/22:18 s. 81 f.) Det ansågs vidare inte ligga på länsstyrelsen att ta ställning till om de subjektiva rekvisiten för brotten var uppfyllda (se t.ex. JO 1990/91 s. 258 och 2014/15 s. 525).

Jag noterar att flera av de brister som beskrivs i länsstyrelsens kontrollrapport omfattas av objektiva rekvisit i enskilda bestämmelser i djurskyddslagen respektive de föreskrifter om nötkreaturshållning som Jordbruksverket meddelat med stöd av lagen (se SJVFS 2019:18). Under förutsättning att djuren bedömdes ha utsatts för lidande skulle också bestämmelsen om djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken ha kunnat aktualiseras. Varken i kontrollrapporten eller i länsstyrelsens ärende i övrigt finns det emellertid några uppgifter om myndighetens bedömningar av de konstaterade bristerna och eventuella överträdelser. Länsstyrelsen har i remissvaret dessutom endast uppgett att den följt myndighetens då gällande rutin och övervägt om en åtalsanmälan skulle göras, men inte utvecklat detta.

Det som har kommit fram i länsstyrelsens rapport och i mitt ärende ger inte tillräckligt stöd för kritik för att någon åtalsanmälan inte gjordes i ärendet. Däremot vill jag påtala att det i de tveksamma eller komplicerade fallen kan vara lämpligt att dokumentera de överväganden som ligger bakom ett ställningstagande att inte göra en åtalsanmälan. Även om det inte finns någon lagstadgad skyldighet att skriftligen notera övervägandena kan en sådan

dokumentation underlätta vid såväl handläggbytte som vid tillsyn och kan bidra till att undanröja varje misstanke om att anmälningsfrågan inte har hanterats objektivt och i övrigt korrekt (jfr JO 1988/89 s. 382 och 1998/99 s. 37).

Bestämmelsen i 8 kap. 5 § djurskyddslagen ändrades den 1 juli 2022 och kontrollmyndigheterna har sedan dess en utvidgad möjlighet att fokusera på enbart framåtsyftande åtgärder vid mindre allvarliga överträdelser. I de fall det har funnits i vart fall en konkret risk för lidande ska kontrollmyndigheterna dock alltid göra en åtalsanmälan. Trots att syftet med ändringen delvis var att tydliggöra tillämpningsområdet för de olika alternativen kan det inte uteslutas att även dessa regler framöver kan innebära komplicerade ställningstaganden. Det jag har framfört om betydelsen av att särskilt i vissa fall dokumentera övervägandena är därför fortsättningsvis relevant. Jag noterar att länsstyrelsen har uppdaterat sina rutiner efter lagändringarna, vilket förstås är tillfredsställande. De ger emellertid inte uttryck för att någon dokumentation i den aktuella frågan ska göras, och länsstyrelsen har bekräftat i remissvaret att den inte har som rutin att dokumentera övervägandena som sådana. Enligt min mening kan det alltså finnas skäl för länsstyrelsen att se över sina rutiner i detta avseende.

Vad som i övrigt förekommit i ärendet föranleder inga åtgärder eller yttranden från min sida.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Katarina Pålsson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Ärendet har föredragits av rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter. Byråchefen Charlotte Håkansson har deltagit i beredningen.