

Hund under kontroll

Förslag för att stärka myndigheternas verksamhet enligt tillsynslagen och viss verksamhet enligt djurskyddslagen

DATUM
2024-02-28ERT DATUM
2023-05-05DIARIENR
2023/77-5ER BETECKNING
LI2023/02465
LI2023/00375

Uppdrag att utvärdera myndigheternas verksamhet enligt tillsynslagen och viss verksamhet enligt djurskyddslagen

Regeringen gav den 5 maj 2023 Statskontoret i uppdrag att utvärdera hur myndigheternas verksamhet enligt tillsynslagen och viss verksamhet enligt djurskyddslagen fungerar. Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Hund under kontroll – förslag för att stärka myndigheternas verksamhet enligt tillsynslagen och viss verksamhet enligt djurskyddslagen (2024:3)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Hanna André, utredare Natalie Verständig Axelius, Staffan Brantingson och Mathilda Fält Zaar, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Mathilda Fält Zaar

Innehåll

	Sammanfattning	9
1	Slutsatser och förslag	13
1.1	Statskontorets samlade bedömning	13
1.2	Länsstyrelsernas arbete och strukturer bör stärkas	16
1.3	Polismyndigheten bör säkerställa att rutiner och tillämpning är anpassade till myndighetens uppdrag på djurområdet	23
1.4	Myndigheterna behöver fler befogenheter inom tillsynslagen och djurskyddslagen	27
1.5	Myndigheterna bör utveckla fungerande och hållbara samverkansstrukturer	32
1.6	Uppgiftsfördelningen är till stor del rimlig	34
1.7	Regeringen bör stärka sin styrning av verksamheten enligt tillsynslagen	37
2	Statskontorets uppdrag och genomförande	43
2.1	Bakgrund till uppdraget	43
2.2	Utgångspunkter för vår analys och bedömning	47
3	Uppgiftsfördelningen fungerar i stort bra	51
3.1	Sammanfattande iakttagelser	51
3.2	Länsstyrelserna har bäst förutsättningar för att handlägga och fatta beslut	52
3.3	Polisen behövs i akuta situationer, under jourtid och i situationer när det krävs våld eller tvång	53
3.4	Hur stor roll Polismyndigheten har tolkas olika	59
3.5	Överlappande ansvar för hanteringen av kostnader för omhändertagna djur	60
4	Myndigheterna saknar vissa befogenheter i tillsynslagen och djurskyddslagen	63
4.1	Sammanfattande iakttagelser	63
4.2	Länsstyrelserna har begränsade verktyg för att utreda anmälningar enligt tillsynslagen	64

4.3	Myndigheterna saknar vissa befogenheter för att kunna agera snabbt när djur behöver omhändertas	68
4.4	Länsstyrelsernas beslut enligt djurskyddslagen träder inte längre omedelbart i kraft	73
5	Det finns brister i myndigheternas hantering av djurärendena	77
5.1	Sammanfattande iakttagelser	77
5.2	Länsstyrelserna lägger relativt lite resurser på arbetet med tillsynslagen	78
5.3	Länsstyrelserna hanterar anmälningar utifrån tillsynslagen på olika sätt	82
5.4	Polisens verksamhet utifrån tillsynslagen är begränsad	87
5.5	Myndigheterna är inte överens om när det krävs handräckning	93
5.6	Några länsstyrelser tar lång tid på sig att fastställa Polismyndighetens beslut	98
5.7	Myndigheterna behöver utbyta information med varandra	100
5.8	Djurhemmen har ibland en roll vid omhändertagande av djur	103
6	Länsstyrelsernas stödstrukturer och fortbildning behöver stärkas	107
6.1	Sammanfattande iakttagelser	107
6.2	Länsstyrelsernas stödstrukturer har utmaningar	108
6.3	Behov av att samla stöd, vägledning och uppföljning för verksamheten enligt tillsynslagen	113
7	Myndigheterna har haft svårt att hitta fungerande samverkansformer	117
7.1	Sammanfattande iakttagelser	117
7.2	Myndigheterna behöver samverka av flera skäl	118
7.3	Det saknas strukturer för samverkan och dialog mellan myndigheterna	118
	Referenser	123

Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	125
2.	Författningsändringar för att genomföra Statskontorets förslag	131
3.	Konsekvensbeskrivning av Statskontorets förslag	137
4.	Metoder och genomförande	145

Sammanfattning

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera länsstyrelsernas och Polismyndighetens verksamhet enligt lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter (tillsynslagen) samt den verksamhet som gäller omedelbara omhändertaganden av djur och handräckning enligt djurskyddslagen (2018:1192). Sammantaget syftar verksamheten enligt tillsynslagen till att skydda omgivningen från skador och olägenheter som hundar och katter kan orsaka. Verksamheten enligt djurskyddslagen ska bidra till ett gott djurskydd. Bakgrunden till vårt uppdrag har två delar. För det första ändrade regeringen 2018 ansvarsfördelningen så att länsstyrelserna tog över flera av Polismyndighetens djurrelaterade uppgifter. För det andra skadas ett förhållandevis stort antal personer till följd av hundattacker varje år.

Fokus i vår utredning är på Polismyndighetens och länsstyrelsernas verksamhet och deras förutsättningar för att arbeta effektivt enligt tillsynslagen och vissa delar av djurskyddslagen.

I uppdraget ingår inte att utreda frågan om ett eventuellt rasförbud eller att ytterligare reglera avel, uppfödarens eller djurägarens ansvar.

Verksamheten är inte tillräckligt effektiv

Vår övergripande bedömning är att länsstyrelserna och Polismyndigheten inte bedriver verksamheten tillräckligt effektivt i förhållande till sina förutsättningar. Det gäller verksamheten enligt tillsynslagen och de delar av verksamheten enligt djurskyddslagen vi undersökt. Det varierar när det gäller hur länsstyrelserna fattar beslut utifrån tillsynslagen, både i bedömningsgrunder och i utfall. Dessutom finns det brister i deras system och deras rutiner för handläggningen i tillsynsärendena. Polismyndigheten å sin sida tolkar sin roll snävt och är återhållsam med att omhänderta hundar enligt tillsynslagen, vilket innebär att systemet i sin helhet inte fungerar effektivt.

Vi bedömer också att myndigheterna saknar vissa befogenheter för att kunna arbeta effektivt och ändamålsenligt. Det handlar om att de behöver kunna utreda anmälningar enligt tillsynslagen mer effektivt, och kunna agera och fatta beslut mer skyndsamt enligt de båda lagstiftningarna. Därutöver samverkar inte myndigheterna tillräckligt bra, vilket också hindrar dem från att arbeta effektivt.

Regeringens styrning av verksamheten enligt tillsynslagen är inte tillräckligt tydlig för att myndigheterna ska kunna systematisera arbetet, och ger heller inte tillräckliga incitament att göra det. Det saknas nationella mål för verksamheten och regeringen följer inte upp arbetet. Däremot bedömer vi att den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna i sin helhet är rimlig, även om myndigheterna har överlappande ansvar vad gäller kostnader för omhändertagna djur, vilket regeringen behöver justera.

Statskontorets förslag

Vi föreslår förändrade arbetssätt hos myndigheterna, justeringar i lagstiftningen och ändringar i regeringens styrning för att uppnå en mer effektiv verksamhet, ett bättre djurskydd och ett bättre skydd för omgivningen mot skador och olägenheter som hundar orsakar.

Vi föreslår att:

- **Länsstyrelserna** stärker sina interna system och stödstrukturer för att se till att de hanterar och fattar beslut enligt tillsynslagen och djurskyddslagen på ett mer enhetligt sätt. Länsstyrelserna bör även se över både hur mycket resurser som de tilldelar verksamheten enligt tillsynslagen och sin tillgänglighet för allmänheten och för andra myndigheter.
- **Polismyndigheten** säkerställer att deras rutiner och tillämpning av gällande rätt är anpassade till myndighetens uppdrag. Det handlar bland annat om att förtydliga interna rutiner och kommunikation så att de överensstämmer med lagstiftning, förarbeten och JO-beslut som gäller handräckningar och omedelbara omhändertaganden av hundar enligt tillsynslagen.

- **Regeringen** ger myndigheterna ökade befogenheter inom tillsynslagen och djurskyddslagen genom att ta initiativ till författningsändringar. Det handlar bland annat om att utöka länsstyrelsernas möjligheter att utreda anmälningar enligt tillsynslagen, och att ge både länsstyrelserna och Polismyndigheten bättre möjligheter att agera skyndsamt när djur behöver omhändertas.
- **Myndigheterna** förbättrar sin samverkan på lokal, regional och nationell nivå.
- **Regeringen** ger länsstyrelserna hela kostnadsansvaret för djurärendena enligt tillsynslagen och djurskyddslagen. Regeringen bör också överväga att utreda om överträdelser av tillsynslagen bör avkriminaliseras, det vill säga att de ska bli belagda med en sanktionsavgift i stället för att vara straffbelagda.
- **Regeringen** ger en länsstyrelse i uppdrag att ta fram nationella mål och indikatorer för arbetet enligt tillsynslagen, samt att följa upp och rapportera arbetet till regeringen. Samma länsstyrelse bör få i uppdrag att ansvara för samordning, stöd och vägledning samt för att utfärda föreskrifter för verksamheten enligt tillsynslagen. Regeringen bör även förtydliga sina förväntningar på Polismyndighetens roll i verksamheten enligt tillsynslagen. Slutligen bör regeringen följa myndigheternas utvecklingsarbete framåt.

1 Slutsatser och förslag

Statskontoret har haft i uppdrag att utvärdera hur länsstyrelsernas och Polismyndighetens verksamhet enligt lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter (tillsynslagen) fungerar när det gäller att skydda omgivningen mot skador och avsevärda olägenheter orsakade av hundar. Uppdraget har även omfattat myndigheternas verksamhet som gäller omedelbara omhändertaganden av djur och handräckning enligt djurskyddslagen (2018:1192). Vi har särskilt analyserat och bedömt effektiviteten i verksamheten, myndigheternas samverkan, uppgiftsfördelning, befogenheter och om lagstiftningen i övrigt är utformad på ett ändamålsenligt sätt. I uppdraget har även ingått att föreslå åtgärder om det behövs. I detta kapitel presenterar vi Statskontorets samlade bedömning, slutsatser och förslag. I bilaga 2 presenterar vi samlat Statskontorets förslag till författningsändringar och i bilaga 3 vår bedömning av konsekvenser av förslagen. I bilaga 1 finns regeringsuppdraget.

1.1 Statskontorets samlade bedömning

Vår samlade bedömning är att länsstyrelserna och Polismyndigheten inte bedriver verksamheten enligt tillsynslagen och de delar av verksamheten enligt djurskyddslagen vi undersökt tillräckligt effektivt i förhållande till sina förutsättningar. Det handlar både om att myndigheterna bedriver verksamheten på ett sätt som i sig inte är tillräckligt effektivt, samt att stöd, strukturer och rutiner för verksamheten inte ger tillräckligt bra förutsättningar för myndigheterna att handlägga ärenden enligt tillsynslagen effektivt, rättssäkert och enhetligt. Dessutom bedömer vi att myndigheternas förutsättningar inte tillräckligt gynnar ett effektivt arbete. Det handlar om att deras befogenheter inte är tillräckliga och att regeringens styrning behöver stärkas.

Polismyndigheten tolkar sin roll i arbetet snävt och är återhållsam med att omhänderta hundar enligt tillsynslagen, vilket gör att systemet i sin helhet inte fungerar effektivt för att förebygga skador och olägenheter orsakade av hundar. Länsstyrelserna å sin sida har bristande system och rutiner för

handläggningen av ärenden enligt tillsynslagen. Vi kan även se att länsstyrelserna fattar få beslut som får konsekvenser för hundägaren och att deras bedömningsgrunder och utfall av beslut enligt tillsynslagen varierar, vilket medför brister i rättssäkerheten och kvaliteten. Det finns också flera brister i hur myndigheterna utbyter information med varandra, vilket också försämrar effektiviteten i verksamheten. Det gäller både verksamhet enligt tillsynslagen och djurskyddslagen. Samtidigt ser vi att länsstyrelsernas beslutsfattande ökat något över tid för ärenden enligt tillsynslagen.

Myndigheterna samverkar inte tillräckligt bra för att verksamheterna ska fungera ändamålsenligt. Vi konstaterar att det saknas fungerande kontaktvägar och forum för samverkan, vilket gör att samverkan ofta blir personberoende och därmed sårbar. Bristande samverkan hindrar myndigheterna att arbeta effektivt och har gett upphov till frustration hos myndigheterna. Det har exempelvis inneburit att det har varit svårt att komma fram till hur de ska lösa vissa uppgifter.

Vi bedömer att uppgifterna i sin helhet är fördelade mellan myndigheterna på ett i stora drag rimligt sätt. Båda myndigheterna behövs i arbetet. Men myndigheterna har ett överlappande ansvar vad gäller kostnader för omhändertagna djur vilket behöver justeras. Vi anser också att regeringen bör överväga att utreda möjligheten att ytterligare avlasta Polismyndigheten genom att införa avgifter för överträdelser av tillsynslagen.

Vi anser att regeringen bör stärka sin styrning av verksamheten enligt tillsynslagen. Regeringens styrning är inte tillräckligt tydlig och ger inte tillräckliga incitament för att myndigheterna ska systematisera arbetet. Det finns inga nationella mål för denna verksamhet och det är inte heller någon som följer upp arbetet. Den länsstyrelse som ansvarar för stöd och vägledning enligt tillsynslagen har inte fått några särskilda resurser från regeringen för arbetet.

Slutligen bedömer vi att myndigheterna behöver ökade befogenheter för att arbeta mer effektivt och ändamålsenligt enligt tillsynslagen och med omedelbara omhändertaganden enligt djurskyddslagen. Det handlar om att förbättra myndigheternas utredningsförmåga samt deras förutsättningar att agera och fatta beslut mer skyndsamt.

1.1.1 Flera utmaningar i verksamheten

Vi har identifierat flera utmaningar i verksamheten som innebär att det är särskilt viktigt med en tydlig och systematisk styrning av verksamheten samt att det finns gedigna stödstrukturer för myndigheternas arbete. Utmaningarna innebär också att det är viktigt med ett transparent system som är förutsägbart för de individer som kommer i kontakt med myndigheterna.

Verksamheten enligt tillsynslagen och till viss del enligt djurskyddslagen är i stor utsträckning händelsestyrd. Det följer av att myndigheterna ska agera på de anmälningar som kommer in och förebygga att skador upprepas eller avhjälpa bristande djurskydd. Detta gör det svårt för myndigheterna att planera sitt arbete. Dessutom består verksamheten av 21 fristående länsstyrelser och Polismyndigheten. Varje länsstyrelse är en egen myndighet med uppdrag att självständigt fatta beslut i olika ärenden. Polismyndigheten är en stor myndighet som behöver prioritera och fokusera sin verksamhet för att vända utvecklingen med den grova brottsligheten. Detta försvårar samverkan mellan myndigheterna och leder även till att kunskap och information har svårare att spridas inom myndigheterna.

En annan omständighet som gör arbetet utmanande är att verksamheten kan innebära ingripanden mot privatpersoner. Det följer av att myndigheterna har befogenhet att omhänderta personers djur och utfärda hund- eller djurförbud. Dessa åtgärder är i hög grad ingripande gentemot enskilda personer och kan vara mycket känsliga. Detta är pressande för myndigheterna, i synnerhet länsstyrelserna. Det försämrar deras arbetsmiljö samtidigt som det är vanligt med hot och våld från djurägare.

1.1.2 Det behövs åtgärder för att förbättra och effektivisera verksamheten

Över tid ser vi att länsstyrelserna har förbättrat sitt arbete enligt tillsynslagen. De fattar till exempel fler beslut enligt tillsynslagen, tar initiativ till att förbättra sina stödstrukturer och till att utbyta erfarenheter för att ensa och effektivisera verksamheten samt för att hantera ärenden mer rättssäkert.

När det gäller Polismyndigheten är det positivt att de samlar sin kunskap och sin samordning av arbetet med djurärenden centralt inom myndigheten. Vi bedömer att det ger goda förutsättningar för både Polismyndigheten och länsstyrelserna att hantera ärendena effektivt. Myndigheterna har också tagit initiativ till att försöka förbättra sitt samarbete och samverkansstrukturer. Men vi anser att de åtgärder som myndigheterna hittills har genomfört för att förbättra verksamheten inte räcker.

Vi föreslår ett antal åtgärder för att verksamheten ska bli mer effektiv, för att förbättra djurskyddet samt skyddet för omgivningen mot skador och olägenheter som orsakas av hundar.

1.2 Länsstyrelsernas arbete och strukturer bör stärkas

Statskontoret bedömer att länsstyrelsernas arbete idag inte fungerar tillräckligt effektivt och ändamålsenligt. Vi anser att länsstyrelserna behöver skapa bättre förutsättningar för verksamheten genom att förstärka sitt arbete och sina strukturer. Det gäller system, rutiner och interna stöd för verksamheten.

1.2.1 Positivt att länsstyrelserna tar initiativ till att skapa bättre gemensamma system för att hantera djurärenden

Statskontoret föreslår att:

- länsstyrelserna inför ett nationellt ärendehanteringssystem för hanteringen av djurärenden i enlighet med programmet ENZO:s förslag
- länsstyrelserna kvalitetssäkrar handboken om handläggning av ärenden enligt tillsynslagen och antar den
- länsstyrelserna ser till att handboken integreras i det nya ärendehanteringssystemet.

Sammantaget visar vår utredning att länsstyrelsernas ärendehanteringssystem för djurärenden inte säkerställer att de handlägger ärenden enhetligt, rättssäkert och effektivt. Detta gäller djurärenden i stort, och tillsynsärendena i synnerhet. Till exempel möjliggör systemet inte att söka på tidigare beslut om förelägganden och förbud i andra län. Systemet säkerställer inte heller att länsstyrelserna hanterar personuppgifter på ett säkert sätt.

Länsstyrelserna har själva tagit initiativ till att utveckla gemensamma processer och ett nytt it-system för hantering av tillsyns- och djurskyddsärenden genom programmet ENZO. ENZO syftar till att förbättra länsstyrelsernas hantering av ärenden inom djurskydd och tillsynslagen så att den blir processtyrd, likriktad och säker.

Vi ser positivt på detta initiativ och bedömer att de gemensamma processerna och det nya systemet kan åtgärda flera av de brister som finns. Vi bedömer också att det kan ge bättre förutsättningar för länsstyrelserna att hantera ärendena mer ändamålsenligt och effektivt. Länsstyrelserna bör därför införa det nya ärendehanteringssystemet enligt ENZO:s förslag.

En annan brist som försvårar länsstyrelsernas handläggning är att länsstyrelsernas handbok för handläggning av ärenden enligt tillsynslagen, som länsstyrelsernas referensgrupp tagit fram, inte är kvalitetsgranskad juridiskt och beslutad av samtliga länsstyrelser. Det gör att länsstyrelserna är osäkra när det gäller handbokens status och att handboken inte ger dem det stöd som den är tänkt att ge. Länsstyrelserna behöver därför arbeta för att färdigställa en version av handboken som samtliga länsstyrelser kan ställa sig bakom och anta den så att den kan få formell status och i större utsträckning blir känd och använd. Det är också viktigt att handboken integreras i det nya ärendehanteringssystem som ENZO tar fram.

1.2.2 Länsstyrelserna bör ensa sitt beslutsfattande och öka sin tillgänglighet

Statskontoret föreslår att:

- länsstyrelserna verkar för att skapa en större samsyn om vilka bedömningsgrunder som gäller vid länsstyrelsernas beslutsfattande utifrån tillsynslagen
- länsstyrelserna ser till så att handläggare som kan hantera och svara på frågor om djurärenden går att nå för allmänheten och Polismyndigheten under helgfria vardagar på kontorstid.

Länsstyrelserna fattar få beslut som får konsekvenser för hundägaren. I vilken utsträckning de fattar beslut varierar också mellan länsstyrelserna. Över tid ser vi dock en liten ökning i beslutsfattandet. Vi ser även att länsstyrelserna tolkar lagstiftningen på olika sätt och att det varierar vilka principer de förhåller sig till när de fattar beslut.

Vi anser att det är viktigt att länsstyrelserna har en samsyn om vilka bedömningsgrunder som ligger till grund för deras beslutsfattande enligt tillsynslagen. Då ökar förutsägbarheten och rättssäkerheten för enskilda personer och arbetet kan bedrivas mer effektivt.

Ett annat problem är att länsstyrelserna kan vara svåra att nå för Polismyndigheten och allmänheten. Det är rimligt att länsstyrelsernas djurhandläggare finns tillgängliga på kontorstid för både Polismyndigheten och allmänheten. Statskontoret bedömer därför att länsstyrelserna behöver se över sin tillgänglighet.

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

Statskontoret föreslår att:

- länsstyrelserna ser över de resurser som de avsätter till verksamheten utifrån tillsynslagen så att verksamheten kan genomföras i enlighet med intentionerna med lagstiftningen, med rimliga handläggningstider och med tillfredställande kvalitet, tillgänglighet och service gentemot medborgarna.

Sammantaget bedömer vi att länsstyrelserna totalt sett använder mindre resurser för att arbeta med ärenden enligt tillsynslagen, och med att verkställa beslut om omhändertagande enligt tillsynslagen och djurskyddslagen, än den summa som regeringen förde över till länsstyrelserna till följd av ansvarsförändringen 2018. Samtidigt har länsstyrelserna svårt att uppskatta kostnaderna och det är oklart exakt hur mycket tid och resurser länsstyrelserna lägger på arbetet. Själva anser länsstyrelsernas handläggare att verksamheten enligt tillsynslagen är underfinansierad.

Vi bedömer att kvaliteten i arbetet och länsstyrelsernas möjlighet att effektivt och rättssäkert hantera anmälningar utifrån tillsynslagen försämras av att länsstyrelserna prioriterar arbetet med tillsynslagen lågt i förhållande till annan närliggande verksamhet. Det kan till viss del förklaras av att regeringens styrning av verksamheten har varit otydlig och att myndigheternas befogenheter inte har varit ändamålsenliga.

Vi bedömer att länsstyrelserna bör se över sin resurstilldelning till verksamheten enligt tillsynslagen så att verksamheten kan genomföras i enlighet med intentionerna i lagstiftningen, med rimliga handläggningstider och med tillfredställande kvalitet, tillgänglighet och service gentemot medborgarna. Detta gäller även om lagstiftning, befogenheter och styrning förbättras för verksamheten enligt Statskontorets övriga förslag. Att verksamheten får tillräckligt med resurser är också väsentligt för att det nya ärendehanteringssystemet ska kunna införas.

1.2.4 Länsstyrelserna bör motivera tydligare när de begär handräckning

Statskontoret föreslår att:

- länsstyrelserna i samråd med Polismyndigheten tar fram och beslutar om en gemensam rutin som länsstyrelserna ska använda när de begär handräckning av Polismyndigheten i djurskydds- och tillsynsärenden.

Vår utvärdering visar att Polismyndigheten anser att länsstyrelserna överutnyttjar möjligheten att begära handräckning från Polismyndigheten. Men Statskontorets genomgång av ärenden när länsstyrelserna begär handräckning visar att det är ytterst få handräckningar som inte är befogade.

Vi bedömer däremot att länsstyrelserna ibland inte tillräckligt utförligt motiverar varför de begär handräckning. Polismyndigheten får visserligen inte göra någon materiell prövning av länsstyrelsernas begäran, men vi anser att det ändå är viktigt att länsstyrelserna skriver tydliga och utförliga motiveringar för att ge Polismyndigheten bästa möjliga förutsättningar att utföra handräckningen. När denna information saknas innebär det både att Polismyndigheten har en sämre utgångspunkt för att kunna ge handräckning, eftersom de inte känner till all historik, och att Polismyndigheten kan misstänka att begäran är obefogad.

Mer utförliga motiveringar från länsstyrelserna kan skapa ett större samförstånd mellan Polismyndigheten och länsstyrelserna om behovet. Vi bedömer därför att länsstyrelserna i samråd med Polismyndigheten behöver ta fram en gemensam rutin för hur en begäran om handräckning bör se ut inklusive hur begäran bör motiveras i enlighet med tillsynslagens och djurskyddslagens bestämmelser, förarbeten till lagstiftningen samt tidigare JO-beslut som rör handräckning. Rutinen bör framgå i länsstyrelsernas vägledningar för handläggning av djurskyddsärenden och tillsynsärenden.

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

Statskontoret föreslår att:

- länsstyrelserna säkerställer att de prövar Polismyndighetens beslut skyndsamt, det vill säga inom någon eller några dagar
- länsstyrelserna ensar hur de tillämpar förvaltningslagens krav på kommunikering.

När Polismyndigheten har fattat beslut om omedelbart omhändertagande enligt djurskyddslagen eller tillsynslagen ska beslutet underställas länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska då skyndsamt pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. Men det varierar relativt mycket hur lång tid det tar för olika länsstyrelser att fatta beslut om att fastställa eller upphäva Polismyndighetens beslut om omedelbart omhändertagande. Det beror bland annat på att länsstyrelserna tolkar förvaltningslagens (2017:900) krav på kommunikering olika.

Statskontoret anser att länsstyrelserna bör fastställa beslut på ett enhetligt sätt och ha en samsyn kring hur de tolkar förvaltningslagens krav på kommunikering samt kravet om skyndsamt i tillsynslagen och djurskyddslagen. Statskontoret anser att det är väsentligt att länsstyrelserna prövar besluten skyndsamt, det vill säga inom någon eller några dagar, för att ansvarsfördelningen och samarbetet mellan myndigheterna ska fungera.

1.2.6 Länsstyrelserna bör återkoppla bättre till Polismyndigheten om hur de har fattat beslut efter mentalbesiktning

Statskontoret föreslår att:

- länsstyrelserna har som rutin att alltid återkoppla till Polismyndigheten hur de har fattat beslut utifrån mentalbesiktningen. Om beslutet avviker från Polismyndighetens rekommendation, bör länsstyrelserna tydligt motivera sitt beslut.

Polismyndigheten genomför få mentalbesiktningar av hundar på uppdrag av länsstyrelserna i relation till hur många som skadas till följd av att ha blivit bitna av en hund. Polismyndigheten får sällan heller någon återkoppling på hur länsstyrelserna har fattat beslut efter mentalbesiktningarna.

Statskontoret anser att länsstyrelserna alltid bör återkoppla hur de har fattat beslut utifrån mentalbesiktningen för att förbättra både lärande och utbyte mellan och inom myndigheterna samt för att Polismyndigheten ska få bättre förutsättningar att följa upp sin verksamhet. Om ett beslut avviker från Polismyndighetens rekommendation bör länsstyrelserna motivera varför det gör det. Vi anser att rutinen bör framgå i länsstyrelsernas riktlinjer, exempelvis i länsstyrelsernas handbok för handläggning av ärenden enligt tillsynslagen.

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

Statskontoret föreslår att:

- länsstyrelserna säkerställer att djurhemmen som de upphandlar möter samma krav över landet. T.ex. att de finns inom rimliga avstånd i hela landet samt att infångning och transport genomförs inom rimlig tid.

Vår analys visar att det kan vara ottydligt vilken aktör som ska genomföra infångning och transporten av hunden eller djuret när länsstyrelserna och Polisen har fattat beslut om omhändertaganden respektive omedelbara omhändertaganden. Det finns många exempel på hur det kan gå till och vem som ska genomföra infångning och transport. Det varierar också inom vilka tidsramar infångare och transport kan infinna sig.

Det är länsstyrelserna som upphandlar djurhem och transport för länsstyrelsernas och Polisens omhändertagna djur. Vår kartläggning av länsstyrelsernas upphandlingar av djurhem och transport visar att det varierar vilka krav länsstyrelserna ställer på djurhemmen i sin upphandling. Det är till exempel inte alltid infångning och transport ingår. Det finns inte heller alltid något krav på att djurhemmen ska ha kompetens att kunna hantera farliga hundar. Statskontoret föreslår att länsstyrelserna ser över sina upphandlingar av djurhemmen. Det skapar en större tydlighet för myndigheterna och djurhemmen, ger en bättre arbetsmiljö och gör att Polisens och länsstyrelsernas omhändertaganden kan fungera mer smidigt.

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

Polismyndigheten har en viktig roll i arbetet med tillsynslagen och djurskyddslagen. Det gäller i akuta situationer och på jourtid, samt när arbetet kräver polisens särskilda befogenheter att använda våld och utöva tvång.

Hanteringen av djurärenden enligt tillsynslagen och djurskyddslagen utgör en liten del av Polismyndighetens verksamhet och tar inte mycket resurser i anspråk. Samtidigt anser flera inom Polismyndigheten att myndigheten bör begränsa sin roll ytterligare. Ett exempel på det är att Polismyndigheten har tagit fram en rättsutredning med ett antal förslag om att ytterligare renodla Polismyndighetens roll. Men det finns redan nu exempel på hur denna uppfattning tar sig uttryck i hur Polismyndigheten hanterar djurärendena, trots att regelverket ligger fast. Vi anser att Polismyndigheten bör säkerställa att deras interna rutiner och hur de tillämpar regelverket för djurärenden svarar mot lagstiftningen och förarbetena, för att verksamheten som helhet ska fungera effektivt.

1.3.1 Polismyndigheten bör förtydliga interna rutiner och kommunikation kring omedelbara omhändertaganden enligt tillsynslagen

Statskontoret föreslår att:

- Polismyndigheten förtydligar sina interna rutiner och sin interna kommunikation om omedelbara omhändertaganden enligt tillsynslagen för att säkerställa att myndighetens verksamhet överensstämmer med förarbetena till överföringen av uppgifter som trädde i kraft 2018, gällande att förebygga skador orsakade av hundar.

Vår utredning visar att Polismyndigheten tolkar myndighetens ansvar gällande omedelbara omhändertaganden enligt tillsynslagen snävt och är återhållsam med att omhänderta hundar utifrån tillsynslagen.

I Polismyndighetens interna rutiner står det att Polisen normalt inte ska omhänderta en hund som har bitit en människa eller ett djur om den akuta faran är över. Vi kan konstatera att Polismyndigheten i enstaka fall även har avstått från att omedelbart omhänderta en hund, trots att situationen är allvarlig och akut. Vår utredning visar även att det finns de inom Polismyndigheten som anser att Polisen så långt det är möjligt bör avstå från att omedelbart omhänderta hundar.

Vi bedömer att Polismyndigheten bör se över och förtydliga sina interna rutiner och sin interna kommunikation för omedelbara omhändertaganden. Det bör tydligt framgå att myndigheten ska kunna omhänderta hundar i förebyggande syfte för att förhindra att de orsakar skador eller avsevärda olägenheter, i enlighet med förarbetena till överföringen av uppgifter. Det gäller i akuta situationer och under jourtid då länsstyrelserna inte har någon beredskap.

1.3.2 Polismyndigheten bör fortsätta att ge handräckning på länsstyrelsernas begäran

Statskontoret föreslår att:

- Polismyndigheten säkerställer att de agerar i enlighet med gällande lagstiftning, förarbeten och JO-beslut som rör handräckningar, vilket innebär att Polismyndigheten ska ge handräckning på länsstyrelsernas begäran och att de inte får göra någon materiell prövning av handräckningsbegäran.

Vi kan konstatera att Polismyndighetens hantering av länsstyrelsernas handräckningsbegäran ibland strider mot principen om att Polismyndigheten inte får göra någon materiell prövning av begäran om handräckning. Det förekommer att poliser ifrågasätter eller i enstaka fall nekar länsstyrelsernas begäran om handräckning.

Samtidigt kan vi konstatera att handräckning i de allra flesta fall fungerar väl. I de flesta fall beviljar Polismyndigheten länsstyrelsernas begäran. Vi konstaterar också att en övervägande majoritet av länsstyrelsernas begäranden är befogade.

Men flera av de poliser vi har intervjuat anser att länsstyrelserna överutnyttjar möjligheten till handräckning. Det handlar framför allt om de fall där länsstyrelsen inte har fått ett uttryckligt samtycke från djurägaren att gå in i en bostad, trots att länsstyrelsen kan ha tillgång till nycklar eller att bostaden är olåst.

Statskontoret kan konstatera att denna situation inte förekommer särskilt ofta. Vi bedömer dessutom att Polismyndighetens befogenheter behövs i dessa fall. Om länsstyrelsen inte kan få samtycke från den enskilde ger lagen dem inte någon rätt att gå in i bostaden. Vi bedömer inte heller att de bör få den möjligheten.

Statskontoret anser att det är viktigt att Polismyndigheten agerar i enlighet med gällande lagstiftningen, tidigare JO-beslut om handräckningar, och enligt den tolkning som Polismyndigheten gör i sin rättsutredning.

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

Statskontoret föreslår att:

- Polismyndigheten säkerställer att det finns fungerande rutiner och kunskap om vilken information som behöver lämnas till länsstyrelserna enligt 9 § tillsynsförordningen.

Polismyndigheten är skyldig enligt tillsynsförordningen att anmäla till länsstyrelserna om de känner till uppgifter som de bedömer att länsstyrelserna behöver för att kunna fatta beslut enligt tillsynslagen. Men vår utredning visar att det ofta saknas relevanta och nödvändiga uppgifter i Polismyndighetens anmälningar till länsstyrelserna. Det innebär att länsstyrelserna behöver begära kompletterande information, vilket ofta drar ut på tiden och att det tar längre tid för länsstyrelserna att fatta beslut. I slutändan kan det öka risken för att en hund orsakar ytterligare skada.

Vi bedömer vidare att Polismyndigheten inte har tillfredsställande rutiner när det gäller vilken information som de behöver lämna ut till länsstyrelserna och hur de ska göra det.

1.4 Myndigheterna behöver fler befogenheter inom tillsynslagen och djurskyddslagen

Statskontoret bedömer att regeringen bör ta initiativ till att ge myndigheterna vissa ytterligare befogenheter inom ramen för både tillsynslagen och djurskyddslagen. Syftet är att kunna arbeta mer effektivt och ändamålsenligt med att uppnå lagarnas syften. Det gäller framför allt länsstyrelserna, men även Polismyndigheten i några enstaka fall. Statskontorets förslag på författningsändringar presenteras samlat i bilaga 2.

För det första handlar det om förslag som stärker länsstyrelsernas förmåga att utreda anmälningar och följa upp beslut om förelägganden enligt tillsynslagen. För det andra handlar det om förslag som ger myndigheterna bättre verktyg för att snabbt kunna agera när djur behöver omhändertas.

För det tredje anser vi också att länsstyrelsernas beslut enligt djurskyddslagen bör träda i kraft omedelbart. Syftet är att säkerställa ett gott djurskydd och att skydda individer från att bli skyldiga staten stora summor pengar.

1.4.1 Länsstyrelserna behöver bättre förutsättningar för att utreda och följa upp beslut enligt tillsynslagen

Vi konstaterar att länsstyrelserna fattar relativt få beslut i förhållande till antalet anmälningar enligt tillsynslagen. Alla beslut fattas från skrivbordet eftersom länsstyrelserna inte har mandat att göra fysiska kontroller vid en anmälan. Det innebär att länsstyrelserna inte alltid har det underlag som de behöver. Dessutom har länsstyrelserna ingen möjlighet att följa upp beslut, vilket gör att besluten inte blir så verkningsfulla.

Länsstyrelserna bör få möjlighet att göra fysiska kontroller och följa upp beslut enligt tillsynslagen

Statskontoret föreslår att:

- regeringen tar initiativ till de lagändringar som krävs för att länsstyrelserna ska få möjlighet att genomföra fysiska kontroller och följa upp beslut enligt tillsynslagen.

Statskontoret bedömer att länsstyrelsernas arbete med tillsynslagen skulle bli mer ändamålsenligt och effektivt om de fick möjlighet att dels genomföra fysiska kontroller, dels följa upp beslut. Vi bedömer att detta skulle ge länsstyrelserna bättre möjligheter att förebygga att hundar orsakar upprepade skador. Vi föreslår därför att regeringen tar initiativ till att ändra i tillsynslagen så att den ger länsstyrelserna denna möjlighet.

Det är viktigt att länsstyrelserna får denna möjlighet, men det ska inte vara ett krav. Länsstyrelserna bör själva kunna avgöra när de behöver använda denna möjlighet. Länsstyrelserna bör också få möjlighet att begära handräckning från Polismyndigheten för att kunna genomföra dessa kontroller om det behövs.

Länsstyrelserna bör få möjlighet att besluta om mentalbesiktning

Statskontoret föreslår att:

- regeringen tar initiativ till en lagändring som ger länsstyrelserna möjlighet att fatta beslut om att tillfälligt omhänderta en hund enligt tillsynslagen för att låta hunden genomgå en mentalbesiktning.

I dagsläget har länsstyrelserna endast möjlighet att beställa en mentalbesiktning av Polismyndigheten för hundar som är omhändertagna. Men vi bedömer att en mentalbesiktning skulle kunna utgöra en del av länsstyrelsernas beslutsunderlag. Den skulle ge dem bättre förutsättningar att avgöra om en hund bör omhändertas eller om någon annan åtgärd är nödvändig. Vi föreslår därför att länsstyrelserna ska få möjlighet att göra ett tillfälligt omhändertagande av en hund, just i syfte att låta hunden genomgå en mentalbesiktning.

1.4.2 Myndigheterna behöver bättre verktyg för att kunna agera skyndsamt när djur behöver omhändertas

Vår utredning visar att länsstyrelserna saknar vissa befogenheter för att kunna agera skyndsamt och ändamålsenligt när djur behöver omhändertas enligt tillsynslagen och djurskyddslagen.

Länsstyrelserna bör få möjlighet att besluta om omedelbara omhändertaganden enligt tillsynslagen

Statskontoret föreslår att:

- regeringen tar initiativ till en lagändring så att både Polismyndigheten och länsstyrelserna kan fatta beslut om att omedelbart omhänderta hundar enligt tillsynslagen.

Tillsynslagen ger endast Polismyndigheten möjlighet att fatta beslut om omedelbart omhändertagande. Länsstyrelserna har enligt nuvarande lagstiftning endast möjlighet att besluta om omedelbara omhändertaganden enligt djurskyddslagen. Statskontoret bedömer att den nuvarande ordningen inte är ändamålsenlig. Därför föreslår Statskontoret att länsstyrelserna ska få möjlighet att fatta beslut om omedelbara omhändertaganden även enligt tillsynslagen.

En sådan ändring skulle innebära att länsstyrelserna får befogenhet att agera skyndsamt i allvarliga fall när det krävs för att förebygga att hundar orsakar upprepade skador. Detta gäller i allvarliga och akuta fall som sker på dagtid, då länsstyrelserna har verksamhet. Vi bedömer att detta kommer att ge samhället ett bättre skydd mot skador orsakade av hundar.

Länsstyrelserna kan komma att behöva polishandräckning i fler fall till följd av förslaget. Men vi bedömer att det ändå är mindre krävande för Polismyndigheten om länsstyrelsen också får mandat att fatta beslut om omedelbara omhändertaganden.

Samtidigt vill vi understryka att förslaget inte förändrar Polismyndighetens ansvar i akuta situationer eller under jourtid. Det är fortfarande Polismyndigheten som har det övergripande ansvaret för att omedelbart omhänderta hundar i akuta situationer och under jourtid, det vill säga helger och kvällar, då länsstyrelserna inte har någon verksamhet.

Myndigheterna bör få bättre möjligheter att omhänderta djur som hålls i strid med hund- eller djurförbud

Statskontoret föreslår att:

- regeringen tar initiativ till en lagändring som innebär att länsstyrelsen får besluta om att omhänderta en hund som hålls i strid med ett hundförbud enligt tillsynslagen samt att länsstyrelsen och Polismyndigheten får besluta om att omedelbart omhänderta en hund av samma skäl
- regeringen tar initiativ till en lagändring som innebär att länsstyrelsen, när den fattar beslut om hundförbud enligt tillsynslagen, samtidigt ska förelägga hundägaren att göra sig av med sin hund eller sina hundar
- regeringen tar initiativ till en lagändring som innebär att länsstyrelsen får möjlighet att omedelbart omhänderta djur som hålls i strid med djurförbud enligt djurskyddslagen.

Vår utredning visar att myndigheterna har begränsade möjligheter att omhänderta djur som hålls av personer som har antingen hundförbud enligt tillsynslagen eller djurförbud enligt djurskyddslagen.

I dag ger tillsynslagen ingen uttrycklig befogenhet att omhänderta en hund som hålls i strid med hundförbud. Vi bedömer att länsstyrelsen och Polismyndigheten bör få denna befogenhet.

Vi bedömer också att länsstyrelsen bör vara skyldig enligt tillsynslagen att förelägga hundägare som får hundförbud om att hen ska göra sig av med sin hund eller sina hundar. En motsvarande bestämmelse finns i djurskyddslagen 9 kap 3 §.

Det är bara Polismyndigheten som har befogenhet att omedelbart omhänderta djur som hålls i strid med djurförbud, enligt djurskyddslagen. Vi bedömer att länsstyrelsen också bör kunna göra detta, för att undvika att djur utsätts för lidande då de hålls av personer med djurförbud.

Polismyndigheten bör få möjlighet att fatta beslut om att avliva djur som är omhändertagna av djurskyddsskäl

Statskontoret föreslår att:

- regeringen tar initiativ till en lagändring för att ge Polismyndigheten befogenhet att fatta beslut om att avliva djur som de har omhändertagit omedelbart, om djuret är så skadat eller sjukt att det bör avlivas omedelbart, och en veterinär har bedömt att djuret behöver avlivas.

Polismyndigheten behöver ibland fatta beslut om att omedelbart omhänderta djur när en veterinär bedömer att djuret är så skadat eller sjukt att det behöver avlivas omedelbart, men djurägaren motsätter sig avlivning. Men det finns inte någon tydlig skrivning i djurskyddslagen om Polismyndighetens befogenhet att fatta beslut om att avliva djur i den situationen. Det innebär att djur som lider svårt ibland inte avlivas förrän länsstyrelsen kan ta över ansvaret för djuret, på kontorstid.

Vi bedömer att Polismyndigheten bör få fatta beslut om att avliva djur i dessa fall, om en veterinär bedömer att djuret är så skadat eller sjukt att det bör avlivas omedelbart.

1.4.3 Länsstyrelsernas beslut enligt djurskyddslagen bör träda i kraft omedelbart

Statskontoret föreslår att:

- regeringen inför en bestämmelse i djurskyddsförordningen om att länsstyrelsens beslut enligt djurskyddslagen ska gälla omedelbart.

Enligt dagens djurskyddslagstiftning finns ingen bestämmelse om att länsstyrelsernas beslut bör träda i kraft omedelbart. En sådan skrivning fanns tidigare, innan lagen gjordes om 2018.

Att det inte finns någon sådan bestämmelse innebär att det kan ta mycket lång tid innan exempelvis ett djur som lider kan omhändertas. Det kan också leda till att enskilda djurägare blir skyldiga staten stora summor

pengar för uppställning och andra kostnader för deras djur under tiden som de inväntar att ärendet ska överklagas. Det kan i vissa fall vara förödande för individer som redan har en ansträngd ekonomi. Statskontoret bedömer därför att regeringen bör återinföra bestämmelsen i djurskydds-förordningen om att länsstyrelsens beslut får verkställas omedelbart.

1.5 Myndigheterna bör utveckla fungerande och hållbara samverkansstrukturer

Statskontoret föreslår att:

- länsstyrelserna och Polismyndigheten förbättrar sin samverkan på nationell nivå. Denna samverkan behöver ske regelbundet och involvera företrädare från myndigheterna med rätt mandat. Länsstyrelserna behöver utse en eller några företrädare som kan föra talan för samtliga länsstyrelser
- länsstyrelserna och Polismyndigheten förbättrar sin samverkan på regional och lokal nivå. Varje polisregion och varje länsstyrelse bör utse en funktion som bemannas på kontorstid, som respektive myndighet kan vända sig till med frågor.

Sammantaget visar vår analys att myndigheternas samarbete inte fungerar tillfredsställande. Trots att det har gått över fem år sedan en del av uppgifterna inom djurområdet fördes över från Polismyndigheten till länsstyrelserna kan vi konstatera att myndigheterna har haft svårt att få till en fungerande samverkan. Det gäller på lokal, regional och nationell nivå.

En fungerande samverkan är viktig för att myndigheterna ska kunna arbeta effektivt och ändamålsenligt med djurärendena. Detta följer av att båda myndigheterna även i fortsättningen kommer att ha uppgifter inom djurområdet som kräver viss gemensam planering, kunskapsdelning, utbyte av information och annan samverkan.

1.5.1 Myndigheterna har svårt att få till bra kontaktvägar

På nationell nivå har myndigheterna tagit enstaka initiativ till samverkan, men båda myndigheterna anser att det är mycket svårt att få till möten med den andra myndigheten. Det har gått flera år mellan de enstaka möten som myndigheterna har fått till på nationell nivå.

På regional och lokal nivå förekommer samverkan, men den är personberoende och därmed sårbar. På vissa håll i landet finns ingen samverkan alls och det finns exempel på att myndigheterna inte vet vart i den andra myndigheten de ska vända sig i olika frågor. Samtidigt finns det goda exempel på regioner och delar av verksamheten som har etablerat regelbundna samverkansformer, men inom begränsade sakområden.

1.5.2 Myndigheterna bör utveckla samverkan

Statskontoret bedömer att myndigheterna bör hitta fungerande och hållbara strukturer för samverkan på samtliga nivåer. Med det menar vi till exempel att etablera tydliga kontaktvägar och forum för dialog mellan myndigheterna. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att de frågor som myndigheterna behöver samverka kring inom detta område utgör en relativt liten del av respektive myndighets verksamhet. Det är därför viktigt att samverkansstrukturerna inte blir oproportionerliga och tar mer resurser i anspråk av myndigheterna än vad som krävs. För att samverkan ska fungera smidigt behöver länsstyrelserna fortsatt utse en eller några företrädare som kan föra talan gentemot Polismyndigheten på nationell nivå.

Vi ser att det viktigaste är att myndigheterna hittar regelbundna former för att prata med varandra. Vi bedömer att det är viktigt för att myndigheterna inte ska utveckla konflikter mellan varandra. Det är också viktigt att myndigheterna har gemensamma tolkningar och tillvägagångssätt för att inte skada myndigheternas förtroende hos allmänheten.

1.5.3 Myndigheterna förstår inte varandras behov och uppdrag tillräckligt väl

Statskontoret föreslår att:

- länsstyrelserna och Polismyndigheten skapar bättre förutsättningar för samförstånd och samverkan genom exempelvis erfarenhetsutbyten eller gemensamma utbildningsinsatser.

Vår utredning visar att myndigheterna i vissa fall inte förstår varandras behov, förutsättningar och uppdrag tillräckligt väl. Ett exempel är att Polismyndighetens anmälningar till länsstyrelserna ofta saknar relevant information (se avsnitt 1.3.3). En orsak till det kan vara att Polismyndigheten inte känner till vilken typ av information som länsstyrelserna behöver och hur de behöver den.

Andra utmaningar har att göra med handräckningar (se avsnitt 1.2.4). Vi bedömer att dessa frågor skulle kunna hanteras på ett mer ändamålsenligt sätt om myndigheterna hade fler naturliga kontaktytor. Det finns exempel på när Polismyndigheten och länsstyrelserna har tagit initiativ till erfarenhetsutbyten, gemensamma utbildningsinsatser och liknande. I dessa fall beskriver myndigheterna att de därefter förstår varandras uppdrag bättre, att de fått värdefull information och att det sedan varit lättare att ta kontakt med den andra myndigheten i frågor som de behöver samverka kring.

1.6 Uppgiftsfördelningen är till stor del rimlig

Uppgiftsfördelningen mellan Polismyndigheten och länsstyrelserna bedömer vi i stora drag som ändamålsenlig. Samtidigt finns behov av att en del av verksamheten justeras för att myndigheterna ska kunna använda statens resurser effektivare. Det gäller ansvaret för kostnaderna för omhändertaganden. Vidare bör regeringen överväga att utreda om vissa överträdelse av tillsynslagen bör avkriminaliseras för att avlasta Polismyndigheten.

1.6.1 Båda myndigheterna behövs i arbetet

Vår analys visar att både Polismyndigheten och länsstyrelserna behövs i arbetet med tillsynslagen och med omedelbara omhändertaganden enligt djurskyddslagen. Den uppgiftsfördelning som myndigheterna har innebär i stora drag att den myndighet som har bäst förutsättningar för att utföra en viss uppgift har ansvar för just den uppgiften. Länsstyrelserna har exempelvis god upparbetad kompetens att hantera djurärenden och administrativa förutsättningar att ta emot, handlägga och fatta beslut i tillsynsärendena och även när det gäller omedelbara omhändertaganden i djurskyddsärendena. Den regionala närvaron är också en fördel eftersom ärendena ofta kräver mycket kontakter med allmänheten och de lokala myndigheterna.

Polismyndighetens ansvar i arbetet är kopplat till Polismyndighetens unika befogenheter att bruka våld eller tvång och att kunna ingripa akut överallt i landet dygnet runt. Ansvaret ligger därmed i linje med Polismyndighetens huvuduppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och bekämpa brott.

1.6.2 Länsstyrelserna bör få hela kostnadsansvaret för omhändertagna hundar och djur

Statskontoret föreslår att:

- regeringen tar initiativ till de lagändringar som krävs för att ge länsstyrelserna hela kostnadsansvaret för djurärendena inom ramen för tillsynslagen och djurskyddslagen, även när Polismyndigheten har beslutat om ett omedelbart omhändertagande.

Myndigheternas ansvar överlappar när det gäller att hantera kostnaderna för omhändertaganden enligt både tillsynslagen och djurskyddslagen. Det är varken ändamålsenligt eller effektivt. Det skapar onödig dubbeladministration och förvirrar för djurägare som får fakturor från två olika myndigheter. Därför föreslår vi att länsstyrelserna bör få hela ansvaret för att hantera kostnaderna.

Förslaget innebär att kostnadsansvaret går direkt över till länsstyrelserna när Polismyndigheten har fattat beslut om att omedelbart omhänderta ett djur. Länsstyrelserna kommer då att ha ansvar för att återkräva samtliga kostnader från djurägaren. Ansvaret ska gälla genast efter att Polismyndigheten har fattat beslut.

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

Statskontoret föreslår att:

- regeringen överväger att utreda om vissa överträdelser av tillsynslagen bör avkriminaliseras och därmed ge länsstyrelserna möjlighet att besluta om en avgift för dessa överträdelser, i stället för att de ska vara straffbelagda.

Polismyndigheten vill ytterligare minska sitt åtagande inom djurområdet. I en rättsutredning från Polismyndigheten finns flera förslag som syftar till att avlasta Polisen ytterligare från ansvar i djurärendena.¹ Vi har bedömt förslagen innehållsligt och utifrån den samlade effektiviteten. Ett av förslagen anser vi att regeringen bör överväga att utreda vidare. Resterande förslag bedömer vi inte är effektiva utifrån samhällsekonomisk synvinkel.

Det förslag som vi anser att regeringen bör överväga att utreda vidare innebär att överträdelser enligt tillsynslagen som i dag är straffbelagda och utreds av Polisen i stället bör bli belagda med en sanktionsavgift som länsstyrelsen beslutar om.

Förutom att förslaget skulle avlasta Polisen ser vi flera fördelar med förslaget ur effektivitetssynpunkt. Exempelvis bedömer vi att myndigheternas behov av att utbyta information skulle minska om länsstyrelserna, i stället för Polisen, får ansvaret. Förutsättningarna för att snabbt få rätt typ av information i utredningsarbetet kan också bli bättre.

¹ Polismyndigheten (2022) *Rättsutredning med anledning av internrevisionens granskning av polisens arbetsuppgifter med fokus på polisiär relevans.*

Samtidigt finns det vissa utmaningar med att införa sanktionsavgifter. Regeringen har tidigare utrett möjligheten inom närliggande områden. Regeringen har då pekat på att sanktionsavgifter i första hand kan ersätta straff när det handlar om överträdelser som är lätta att konstatera utan mer ingående utredning. Därför kanske det inte är ändamålsenligt eller ens möjligt att införa sanktionsavgifter för överträdelserna som i dag är straffbelagda enligt tillsynslagen.² Men det finns fördelar med förslaget och därför anser Statskontoret att regeringen ändå bör överväga att undersöka det närmare.

1.7 Regeringen bör stärka sin styrning av verksamheten enligt tillsynslagen

Sammantaget bedömer vi att regeringens styrning av verksamheten enligt tillsynslagen är otydlig för myndigheterna. Det saknas mål och uppföljning av verksamheten och strukturerna för stöd och samordning är svaga. Dessutom är varken lagstiftning eller befogenheter ändamålsenliga. I kombination påverkar detta hur myndigheterna prioriterar verksamheten, anser Statskontoret. Denna prioritering har varit låg sedan uppgifterna fördes över från Polismyndigheten till länsstyrelserna 2018. Det försämrar i sin tur kvaliteten i arbetet och förutsättningarna för att verksamheten ska fungera förebyggande.

² Se Proposition 2021/22:18, s. 37.

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

Statskontoret föreslår att:

- regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att föreslå en ansvarig länsstyrelse som får i uppdrag att samlat följa upp länsstyrelsernas verksamhet enligt tillsynslagen
- regeringen ger ansvarig länsstyrelse för uppföljning i uppdrag att i samråd med de andra länsstyrelserna ta fram förslag på mål och indikatorer som kan användas för att följa upp länsstyrelsernas verksamhet enligt tillsynslagen
- regeringen fattar beslut om mål och uppföljningsindikatorer utifrån länsstyrelsernas förslag
- regeringen inför ett återrapporteringskrav i länsstyrelsernas regleringsbrev att årligen rapportera om arbetet enligt tillsynslagen i enlighet med mål och indikatorer till ansvarig länsstyrelse för uppföljningen. Ansvarig länsstyrelse bör i regleringsbrevet få i uppdrag att årligen sammanställa och samlat rapportera uppföljningen till regeringen.

Statskontoret anser att det behövs ett mål som tydliggör syftet med länsstyrelsernas verksamhet för att få till stånd en tydligare styrning av verksamheten enligt tillsynslagen. Vi anser också att länsstyrelsernas verksamhet bör följas upp regelbundet för att åstadkomma ett bättre lärande och för att regeringen bättre ska kunna följa hur verksamheten fungerar och utvecklas. En länsstyrelse bör därför få i uppdrag av regeringen att i samråd med de övriga länsstyrelserna ta fram förslag på mål och indikatorer för uppföljningen, som regeringen sedan bör slå fast. Ansvarig länsstyrelse för uppföljningen bör utses av länsstyrelserna.

Regeringen bör även införa ett återrapporteringskrav i länsstyrelsernas regleringsbrev att årligen rapportera om arbetet enligt tillsynslagen i enlighet med de fastslagna målen och indikatorerna till ansvarig länsstyrelse. Den ansvariga länsstyrelsen bör i regleringsbrevet få i uppdrag att sammanställa och samlat rapportera uppföljningen till regeringen.

Länsstyrelsernas uppföljning bör visa länsstyrelsernas resultat och om verksamheten lever upp till intentionerna med lagstiftningen eller inte, omfattningen på verksamheten och hur länsstyrelserna fattar beslut. Uppföljningen bör samtidigt inte vara för omfattande, utan stå i proportion till verksamhetens storlek.

Vi bedömer att länsstyrelserna bör genomföra uppföljningen, för att det ger goda förutsättningar för att mål och uppföljning blir relevanta och kommer till nytta för verksamheten. En annan fördel är att uppföljningsarbetet då tar till vara länsstyrelsernas erfarenheter och kompetens.

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

Statskontoret föreslår att:

- regeringen samlar ansvar för samordning, stöd, vägledning, föreskrifter och uppföljning på en länsstyrelse och ger länsstyrelserna i uppdrag att föreslå en ansvarig länsstyrelse för detta.

Vår utredning visar att länsstyrelsernas stöd, vägledning och fortbildning för verksamheten enligt tillsynslagen behöver utvecklas. Exempelvis saknar länsstyrelserna fortbildning för arbetet och den vägledning som finns har brister (se avsnitt 1.2.1). Vidare bedömer vi att de strukturer som finns för stöd, samordning och vägledning är otillräckliga och att arbetet försvåras av att det är spritt på flera länsstyrelser.

Statskontoret bedömer att det skulle vara ändamålsenligt att samla och förstärka stödstrukturerna för verksamheten enligt tillsynslagen och att en länsstyrelse bör ha den rollen. Det handlar om att med utgångspunkt i det stöd och den vägledning som redan finns för verksamheten i dag göra följande:

- Samordna länsstyrelsernas arbete enligt tillsynslagen och främja erfarenhetsutbyte mellan länsstyrelserna.
- Förvalta och vidareutveckla kvalitetssäkrat stöd och vägledning för verksamheten enligt tillsynslagen.
- Säkerställa att det finns verksamhetsanpassade utbildningsinsatser för handläggare.
- Ansvara för att utfärda de föreskrifter som behövs för att verkställa de uppgifter som länsstyrelserna ska utföra enligt tillsynslagen.

Ansvar för samordning, stöd, vägledning och föreskrifter bör ligga hos samma länsstyrelse som ansvarar för uppföljningen av verksamheten. Därmed kan stöd, vägledning och uppföljning utformas samlat och med ett helhetstänk kring hur stöd och uppföljning bör fungera och utvecklas för verksamheten.

Vi ser stora möjligheter att ta vara på de samordningsstrukturer, stöd, vägledningar och erfarenhetsutbyten som länsstyrelserna hittills byggt upp genom länsstyrelsernas referensgrupp för arbetet med tillsynslagen. Men vi anser att den samordnande och vägledande rollen behöver ha högre ambitioner än hur Länsstyrelsen i Norrbottens län har tolkat sin samordnande och vägledande roll och vad som varit möjligt med tanke på att Länsstyrelsen i Norrbotten inte fått särskilda medel för uppgiften.

Statskontoret anser därför att den länsstyrelse som får ansvar för samordning, stöd, vägledning och föreskrifter bör tilldelas resurser för de nya uppgifterna. Resurserna ska säkerställa att länsstyrelsen kan genomföra arbetet med tillräcklig kvalitet. Regeringen bör i samråd med länsstyrelserna bedöma hur stort stöd den ansvariga länsstyrelsen bör tilldelas för uppgiften.

1.7.3 Regeringen behöver förtydliga sina förväntningar på Polismyndigheten i djurärendena

Statskontoret föreslår att:

- regeringen i sin dialog med Polismyndigheten tydliggör sina förväntningar på Polismyndighetens roll i arbetet enligt tillsynslagen och i fråga om omhändertaganden och handräckningar enligt djurskyddslagen.

Polismyndigheten vill minska sina uppgifter och sitt ansvar i arbetet enligt tillsynslagen och djurskyddslagen ytterligare. Vi bedömer att Polismyndigheten redan i dag i vissa avseenden agerar utifrån en mer begränsad tolkning av sin roll än hur lagstiftningen ser ut och hur regeringen beskriver ansvaret i förarbetena. Det handlar bland annat om Polismyndighetens interna kommunikation och rutiner kopplade till omedelbara omhändertaganden enligt tillsynslagen, hur enskilda poliser beskriver sin roll och hur de agerar i situationer när de ska bedöma om ett djur ska omhändertas enligt tillsynslagen och djurskyddslagen. Vår utredning visar också att det inom Polismyndigheten finns olika uppfattningar om vilken roll och vilket ansvar som myndigheten har när det gäller att omhänderta djur i akuta situationer.

I avsnitt 1.3 beskriver vi vilka åtgärder som vi ser att Polismyndigheten behöver vidta med anledning av detta. Men vi anser även att regeringen behöver förtydliga sin styrning och kommunikation gentemot Polismyndigheten. Vi bedömer framför allt att det finns en potential att regeringen i sin dialog med Polismyndigheten tydliggör att Polisen har en viktig roll i arbetet med tillsynslagen och djurskyddslagen i akuta situationer och under jourtid. Regeringen bör också förtydliga att det är viktigt att Polisen vid allvarliga incidenter kan omhänderta hundar i förebyggande syfte för att skydda omgivningen mot skador eller avsevärda olägenheter i enlighet med lagstiftningen och förarbetena till ansvarsförändringen på djurområdet som trädde i kraft 2018. Regeringen bör också förtydliga att Polismyndigheten ska vara behjälplig och inte ifrågasätta när länsstyrelserna begär handräckning.

1.7.4 Regeringen behöver följa arbetet framöver

Statskontoret föreslår att:

- Regeringen följer myndigheternas utvecklingsarbete
- Regeringen tar initiativ till att utvärdera verksamheten igen om tre–fyra år för att följa upp de förändringar som myndigheterna och regeringen har genomfört i verksamheten till följd av Statskontorets förslag och för att se om förändringarna har haft avsedd effekt.

Statskontoret anser att regeringen bör följa myndigheternas utvecklingsarbete utifrån de förslag vi lämnar. Det kan ske genom den rapportering som länsstyrelserna gör i enlighet med Statskontorets förslag om att införa krav på åiterrapportering i länsstyrelsernas regleringsbrev. Det kan också ske inom ramen för regeringens myndighetsdialoger med myndigheterna.

Vi anser också att regeringen behöver ta initiativ till att utvärdera verksamheten igen om tre–fyra år för att följa upp de förändringar som myndigheterna och regeringen genomfört för att se om förändringarna har haft avsedd effekt.

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

Statskontorets rapport innehåller förslag som innebär flera förändringar för verksamheten. Om dessa förslag genomförs bedömer vi att länsstyrelserna och Polismyndigheten behöver ta ett samlat grepp och se över sina stöd- och styrdokument utifrån förändringarna. Det gäller exempelvis föreskrifterna för tillsynslagen och myndigheternas vägledningar, stöd och interna rutiner. För verksamhet kopplat till omedelbara omhändertaganden enligt djurskyddslagen behöver även Jordbruksverket se över föreskrifter och stöddokument.

För att de interna stöd- och styrdokumenterna ska uppfattas som legitima av de som ska använda dem behöver ansvariga myndigheter också formellt besluta om de uppdaterade stöden och styrdokumenterna.

2 Statskontorets uppdrag och genomförande

I detta kapitel presenterar vi bakgrunden till Statskontorets uppdrag, utgångspunkter för vår analys och bedömning och hur vi genomfört uppdraget.

2.1 Bakgrund till uppdraget

Bakgrunden till vårt uppdrag är att det varje år skadas ett förhållandevis stort antal personer till följd av att ha blivit biten av en hund. Dessutom vill regeringen få underlag om hur den förändring av ansvar som gjordes 2018 fungerar och se över eventuella behov av justeringar i myndigheternas arbete enligt tillsynslagen och viss verksamhet enligt djurskyddslagen. Förändringen innebar i korthet att länsstyrelserna tog över flera av Polismyndighetens djurrelaterade uppgifter.

Enligt regeringen är det angeläget att myndigheterna kan arbeta ändamåls- enligt för att skydda omgivningen från skador och olägenheter som hundar kan orsaka. En väl fungerande verksamhet och samarbete mellan de ansvariga myndigheterna är också väsentligt för att säkerställa ett gott djurskydd, främja en god djurvälstånd och respekt för djur. Myndigheterna behöver också ha förutsättningar för att kunna arbeta effektivt i dessa frågor för att kunna hushålla med statens resurser på ett bra sätt. Med hänsyn till samhällsutvecklingen och den eskalerande grova våldsbrottsligheten är det enligt regeringen också angeläget att Polismyndigheten i möjligaste mån får använda sina resurser till kärnverksamheten.

2.1.1 Flera faktorer påverkar att hundar biter

Myndigheternas ansvar enligt tillsynslagen är att agera och besluta om ändamålsenliga åtgärder efter att en incident inträffat. Det är också flera faktorer som påverkar hur hundar betar sig och sannolikheten för att de biter. Dessa är:

Omsorg, hantering, vård, vatten och näring. Hundar som inte mår bra, inte får tillräcklig med vatten och näring eller tillräckligt god omvårdnad kan bete sig aggressivt.

Ras, genetik, uppfödning och socialisering. Ras, genetik och hur en hund har avlats har betydelse för hur den beter sig. Men kombinationen av arv och miljö är också viktig. På samma sätt som en hund har vissa genetiska egenskaper som påverkar dess beteende kan de socialiseras till ett beteende. Hundägare och uppfödare behöver därför ha god kompetens att avla och sköta en hund.³

Ägarens tillsyn. Hundägare ska ha tillsyn och kontroll på sin hund. Ägarens ansvar enligt tillsynslagen är att sköta hunden och ha sådan tillsyn över hunden att den inte orsakar skador eller avsevärda olägenheter för andra. Hundar och katter ska också vara id-märkta och registrerade i Jordbruksverket hund- och kattregister.

2.1.2 Antalet hundar och olyckor har ökat

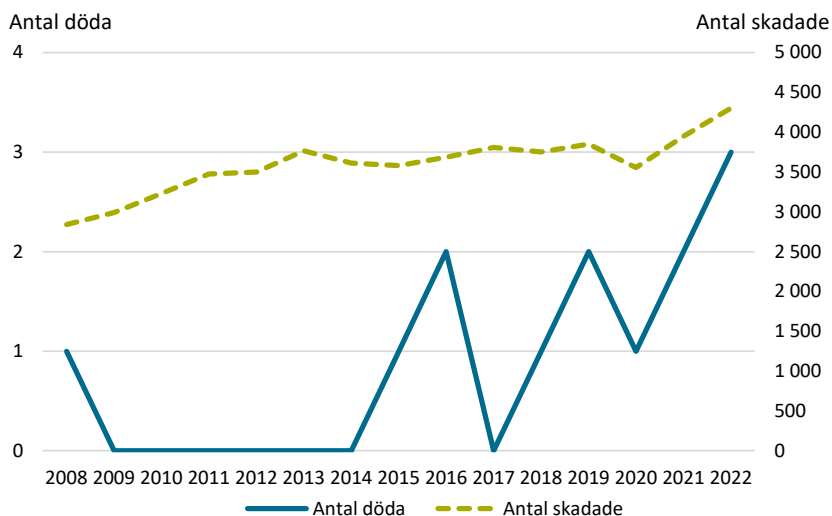
Enligt Jordbruksverkets hundregister finns det i dag drygt 1,1 miljon hundar och 811 000 registrerade hundägare. Både antalet hundar och registrerade hundägare har ökat mycket över tid. Antalet hundar har ökat med 43 procent och antalet registrerade hundägare har ökat med 42 procent sedan år 2012.⁴ Under pandemin 2020–2021 ökade både antalet hundar och antalet hundägare särskilt mycket.

Ett förhållandevis stort antal människor skadas varje år till följd av hundattacker (figur 1).

³ Svenska kennelklubben (2023). Presentation *Vad som är viktigt att Statskontoret har med sig i utredningen utifrån Svenska kennelklubbens kunskap om hundar och hundars mentalitet och beteenden*. Se även SOU 2003:46, s. 36ff.

⁴ Statistiska centralbyrån (2012). *Hundar, katter och andra sällskapsdjur 2012*, s. 4. Jordbruksverkets hundregister (2024). Uppgifter hämtade 2024-01-17.

Figur 1. Antal döda och antal skadade personer till följd av att ha blivit biten eller angripen av hund 2008–2022.



Källa: Socialstyrelsens statistikdatabas 2023-07-04. Anmärkning: Statistiken över antal skadade gäller personer som varit inskrivna på sjukhus och/eller behandlats av läkare i specialiserad öppenvård.

År 2022 var det totalt 4 302 personer som skadades till följd av att ha blivit biten eller angripen av hund. Över tid har antalet skadade ökat, sedan 2008 med 51 procent. De senaste fem åren har det också inträffat totalt nio dödsfall till följd av en hundattack. Det är en ökning i jämförelse med föregående femårsperiod. Det händer även att hundar skadar andra djur eller orsakar olägenheter för omgivningen, men det är ingen myndighet som redovisar statistik över detta.

Ökningen av antalet skadade bör tolkas med viss försiktighet eftersom inrapporteringen för den specialiserade öppenvården har förbättrats över åren. Om vi bara räknar med personer som har varit inlagda på sjukhus (slutenvård) till följd av att ha blivit biten eller angripen av hund har antalet varit relativt oförändrat över tid. Det antalet har legat på omkring 300 varje år mellan 2008 och 2022.⁵

⁵ Socialstyrelsen, e-post till Statskontoret 2023-10-02.

2.1.3 Flera djurrelaterade uppgifter fördes över från Polismyndigheten till länsstyrelserna 2018

Den 1 juni 2018 infördes nya regler som innebar att länsstyrelserna tog över flera av de djurrelaterade uppgifter som Polismyndigheten tidigare ansvarade för enligt tillsynslagen och djurskyddslagen. Omstruktureringen var ett led i att renodla Polismyndighetens arbetsuppgifter. Syftet var att Polisen skulle få bättre förutsättningar att arbeta effektivt och med hög kvalitet i sin kärnverksamhet.

Den förändring som genomfördes 2018 föregicks av en statlig utredning om renodling av Polisens arbetsuppgifter (dir 2014:59). Den syftade till att Polismyndigheten i högre utsträckning skulle kunna koncentrera sig på huvuduppgifterna att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt bekämpa brott.

Förändringarna har begränsat Polismyndighetens uppgifter inom djurområdet till att ingripa i akuta situationer och under jourtid för att till exempel upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. Dessutom ingår i de nuvarande uppgifterna att förhindra att djur lider, att hjälpa länsstyrelserna i de fall där det krävs en polismans särskilda vålds- och tvångsbefogenheter (genom begäran om handräckning) och underrätta länsstyrelserna om Polisen får kännedom om brister i djurhållning eller andra förhållanden som står under länsstyrelsens tillsyn och därmed kan motivera att länsstyrelserna agerar.⁶

Länsstyrelserna ansvarar efter ändringen för att ta emot anmälningar enligt tillsynslagen och djurskyddslagen, samt besluta om förelägganden, förbud och omhändertaganden. Länsstyrelserna kan fatta beslut om omedelbart omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen, men inte av hundar enligt tillsynslagen. Länsstyrelserna ansvarar också för att verkställa sina beslut både enligt tillsynslagen och djurskyddslagen.

⁶ SOU 2015:3, s. 7–8.

2.1.4 Tillsynslagen och djurskyddslagen har olika syften

Tillsynslagen är utformad för att skydda allmänheten från skador och olägenheter som är orsakade av hundar och katter. Lagen är utformad för att reglera djurägarens ansvar. Lagen reglerar också att alla som äger en hund eller katt ska låta märka sitt djur. Märkningen ska registreras hos Jordbruksverket som ansvarar för att föra ett register över hund- och kattägare.

Länsstyrelserna kan besluta om olika åtgärder för att säkerställa att lagen följs. Det kan handla om förelägganden, förbud eller omhändertaganden. Polismyndigheten kan besluta om omedelbara omhändertaganden om det behövs. Vid ett sådant beslut ska Polismyndigheten skyndsamt informera den berörda länsstyrelsen om detta.

Djurskyddslagen ska säkerställa att djur i Sverige har ett gott djurskydd. Lagen syftar till att främja en god djurvälstånd och respekt för djur. Lagen reglerar ansvaret hos de som äger, sköter eller hanterar djuren.

Olika myndigheter har olika roller i djurskyddsarbetet. Länsstyrelserna är de myndigheter som huvudsakligen utför kontroller. Det innebär att de gör djurskyddskontroller för att se till att djurskyddslagen följs och att djuren har det bra. Länsstyrelserna gör både regelbundna rutinkontroller och kontroller när de får in en anmälan om att ett djur sköts felaktigt eller far illa. Parallellt har Jordbruksverket det övergripande ansvaret för att upprätthålla och utveckla djurskyddet i Sverige. I det uppdraget ingår att samordna och vägleda länsstyrelsernas djurskyddsarbete.

2.2 Utgångspunkter för vår analys och bedömning

Syftet med Statskontorets uppdrag har varit att undersöka hur Polismyndigheten och länsstyrelsernas verksamhet fungerar utifrån lagen (2007:115) om tillsyn över hundar och katter och utifrån djurskyddslagen (2018:1192) när det gäller omedelbara omhändertaganden av djur. Syftet har också varit att utreda eventuella behov av förändringar för verksamheten. I uppdraget har vi särskilt:

- bedömt om länsstyrelserna och Polismyndigheten bedriver sin verksamhet effektivt i relation till sina förutsättningar
- analyserat samarbetet mellan myndigheterna
- analyserat och bedömt uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna
- analyserat och bedömt om myndigheternas befogenheter och lagstiftning i övrigt är utformade på ett ändamålsenligt sätt.

I uppdraget ingår att om det behövs föreslå åtgärder som kan bidra till en mer effektiv verksamhet, ett bättre djurskydd och ett bättre skydd för omgivningen mot skador och avsevärda olägenheter orsakade av hundar.

När vi har genomfört uppdraget har vi tagit hänsyn till att Polismyndighetens huvuduppgift är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt bekämpa brott. Vi har även haft i åtanke att det är viktigt att Polismyndigheten kan använda sina resurser i möjligaste mån till kärnverksamheten.

Förelägganden, förbud och omhändertaganden enligt tillsynslagen rör endast hundar. Den verksamhet enligt djurskyddslagen som är föremål för vår utredning, det vill säga omedelbara omhändertaganden och handräckning, kan däremot röra i princip alla sorters djur som hålls av människor samt viltlevande försöksdjur. I rapporten använder vi därför begreppet ”hundar” eller ”hundägare” när vi skriver om verksamhet och åtgärder enligt tillsynslagen, och begreppet ”djur” eller ”djurägare” när vi skriver om verksamhet eller åtgärder enligt djurskyddslagen.

2.2.1 Vi har inte utrett frågan om rasförbud

Regeringens uppdrag till oss är inriktat på Polismyndighetens och länsstyrelsernas verksamhet och deras förutsättningar att bedriva ett effektivt arbete enligt tillsynslagen och vissa delar av djurskyddslagen. Uppdraget innehåller ingen begäran om att utreda frågan om ett eventuellt rasförbud eller att ytterligare reglera avel, uppfödarens eller djurägarens ansvar.

I arbetet för att bedöma myndigheternas effektivitet har vi inte bedömt rättssäkerhet och kvalitet i enskilda beslut hos länsstyrelserna eller i Polisens brottsutredningar. Det beror på att det skulle vara mycket resurskrävande och kräva särskild juridisk kompetens.

2.2.2 Tolkning av centrala begrepp och normer för vår bedömning

Vi ser verksamheten som *effektiv* om den sammantaget innebär en god hushållning och effektiv användning av statens och medborgarnas resurser och om den bidrar till ett gott skydd för omgivningen mot skador och olägenheter orsakade av hundar och till ett gott djurskydd i enlighet med intentionerna i lagstiftningen. Detta ska vara uppfyllt samtidigt som myndighetsutövningen är rättssäker, likvärdig och att myndigheterna upprätthåller en rimlig tillgänglighets- och servicenivå gentemot medborgare och andra myndigheter. Viktiga förutsättningar för att verksamheten ska fungera effektivt är att myndigheterna har de rutiner, vägledning, stöd och system de behöver för att bedriva sin verksamhet samt att de har rätt kompetens för att kunna utföra sina uppgifter.

I vår analys av om *uppgiftsfördelningen* är ändamålsenlig är vår utgångspunkt att det ska vara tydligt för myndigheterna vem som har huvudansvar för vilken uppgift, att det inte finns någon omotiverad överlappning mellan myndigheternas uppgifter och att det är den myndighet som har bäst förutsättningar för att utföra en viss uppgift som har ansvar för uppgiften.

När vi analyserar myndigheternas *befogenheter* är vår utgångspunkt att myndigheterna behöver ha proportionerliga verktyg och befogenheter för att kunna arbeta för att uppnå syftena med tillsynslagen respektive djurskyddslagen.

För att *samarbete och samverkan* ska fungera anser vi att myndigheterna bör veta vad de behöver samarbeta kring och vad syftet med samverkan är. Det är också viktigt att samverkan sker på rätt nivå, och att det finns lämpliga former för dialog och kommunikation som underlättar samarbetet.

2.2.3 Metoder och genomförande

Genomförandet har omfattat olika metoder såsom intervjuer, statistik som beskriver myndigheternas verksamhet över tid och eventuella skillnader mellan olika länsstyrelser, aktgranskning av handräkningsbegäran samt dokumentstudier. Vi har under arbetets gång haft löpande avstämningar med Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet som även bistått med juridiskt stöd.

Vi beskriver våra metoder och genomförande i bilaga 4.

2.2.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen har bestått av Mathilda Fält Zaar (projektledare), Natalie Verständig Axelius, Elsa Valeberg (praktikant) och Staffan Brantingson som deltog i projektet från juni till och med mitten av oktober 2023. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

2.2.5 Rapportens disposition

I kapitel 1 redogör vi för våra slutsatser och förslag. I kapitel 2 redogör vi för uppdraget, bakgrunden och genomförandet av uppdraget. I kapitel 3 beskriver vi uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna. I kapitel 4 går vi igenom vilka befogenheter vi ser att myndigheterna saknar enligt lagen. Kapitel 5 innehåller en beskrivning av brister i myndigheternas hantering av djurärenden, och i kapitel 6 skriver vi om länsstyrelsernas stödstrukturer. I kapitel 7 beskriver vi utmaningar i myndigheternas samverkan.

3 Uppgiftsfördelningen fungerar i stort bra

I detta kapitel redovisar vi Statskontorets analys av myndigheternas uppgiftsfördelning. Utgångspunkten för vår analys är att det ska vara tydligt för myndigheterna vem som har huvudansvar för vilken uppgift, att det inte ska finnas någon omotiverad överlappning mellan myndigheternas uppgifter och att det är den myndighet som har bäst förutsättningar för att utföra en viss uppgift som ska ha ansvar för uppgiften.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelserna och Polismyndigheten är i stora drag ändamålsenlig.
- Länsstyrelsen är den mest lämpade myndigheten att handlägga och fatta beslut i tillsynsärendena och djurskyddsärendena på dagtid.
- Polismyndigheten behövs i akuta situationer, på kvällar och helger och i situationer när det krävs våld eller tvång för att till exempel upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten eller förhindra att djur lider. Det är också motiverat att Polismyndigheten genomför handräckningar när länsstyrelserna bedömer att det behövs för att exempelvis omhänderta ett djur.
- Polismyndigheten vill minska sitt ansvar i djurärenden ytterligare för att kunna prioritera den grova brottsligheten. Myndigheten har olika förslag på hur uppgifterna kan renodlas ytterligare och delvis föras över på länsstyrelserna.
- Hur stor roll Polismyndigheten har tolkats olika av myndigheterna. Även inom Polismyndigheten förekommer olika uppfattningar. Det gäller hur Polisen bör agera och ta ansvar i akuta situationer och på kvällar och helger samt i vilka situationer Polisen bör omhänderta hundar enligt tillsynslagen.

- Polismyndighetens och länsstyrelsernas ansvar överlappar när det gäller att administrera och återkräva kostnader när Polismyndigheten först har omhändertagit ett djur som sedan tagits över av länsstyrelserna.

3.2 Länsstyrelserna har bäst förutsättningar för att handlägga och fatta beslut

Övergripande bedömer vi att den myndighet som har bäst förutsättningar för att utföra en viss uppgift också har ansvar för just den uppgiften. Länsstyrelserna har bäst förutsättningar för att handlägga och fatta beslut efter anmälningar. Polismyndigheten behövs för att kunna ingripa i akuta situationer, på kvällar och helger och när en polismans särskilda befogenheter krävs.

I korthet innebär länsstyrelsernas ansvar i arbetet med tillsynslagen och djurskyddslagen att ta emot anmälningar om bristande tillsyn respektive djurskydd, att handlägga och fatta beslut om åtgärder och verkställa de egna besluten. Länsstyrelserna ansvarar även för att verkställa sina beslut om omhändertagande och vad som ska hända med djuret.

Utifrån djurskyddslagen är det länsstyrelserna som är de huvudsakliga operativa kontrollmyndigheterna. Det innebär att de gör djurskydds-kontroller för att se till att djurskyddslagen följs och att djuren har det bra. Länsstyrelserna gör både regelbundna rutinkontroller och kontroller när de får in en anmälan om att ett djur sköts felaktigt eller far illa.

3.2.1 Länsstyrelserna har kompetens i djurskyddsfrågor och handläggning

Länsstyrelserna har sedan lång tid tillbaka upparbetat god kompetens i djurskyddsfrågor och har även administrativa förutsättningar att ta emot, handlägga och fatta beslut i ärenden. Deras regionala närvaro är också en fördel eftersom djurskydds- och tillsynsärendena ofta kräver mycket kontakter med allmänheten och lokala myndigheter.

När ansvaret för tillsynslagen fördes över från Polismyndigheten till länsstyrelserna 2018 fanns en farhåga att länsstyrelserna skulle ha svårt att skifta perspektiv från djurskydd till skydd för omgivningen. Vi har inte sett att länsstyrelserna har haft svårt att skifta perspektiv, förutom att de har behövt viss vidareutbildning i tillsynslagen. När länsstyrelserna bedömer

ärenden utifrån djurskyddslagstiftningen utgår de från djurets bästa. När länsstyrelserna bedömer ärenden utifrån tillsynslagen utgår de i stället från att skydda omgivningen mot skador och avsevärda olägenheter som hundar orsakar.

Vi ser inte heller att det finns någon konflikt i dessa perspektiv. Tvärt om finns det fördelar med att länsstyrelserna har just djurskyddskompetens när de bedömer tillsynsärendena.

3.2.2 Länsstyrelserna saknar befogenheter att bruka våld och hantera ärenden akut och under jourtid

Det länsstyrelserna saknar är kapacitet och befogenheter att bruka våld för att hantera hotfulla personer eller för att gå in i en djurägares bostad utan samtycke. Men länsstyrelserna är ofta i kontakt med hotfulla djurägare. Länsstyrelserna har heller inte förmåga att hantera situationer som är akuta och inte heller förmåga att hantera anmälningar på kvällar och helger. Akuta situationer och ärenden på jourtid hanteras i stället av Polismyndigheten.

Länsstyrelserna har viss beredskap under jourtid i form av tjänsteman i beredskap (TIB). Men detta är främst en funktion som ska användas vid allvarliga kriser i situationer som rör samhället i sin helhet för att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera.

3.3 Polisen behövs i akuta situationer, under jourtid och i situationer när det krävs våld eller tvång

Polismyndighetens ansvar utifrån tillsynslagen och djurskyddslagen i fråga om omhändertaganden är i dag att:

- ingripa och omhänderta djur i akuta situationer och på jourtid, det vill säga kvällar, nätter och helger för att t.ex. upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten eller förhindra att djur lider eller riskerar att lida
- hjälpa länsstyrelserna i de fall där det krävs en polismans särskilda vålds- och tvångsbefogenheter genom att länsstyrelserna begär handräckning

- underrätta länsstyrelserna om myndigheten när de utför sina kärnuppgifter får reda på brister i djurhållning eller andra förhållanden som står under länsstyrelsens tillsyn och därmed kan motivera att länsstyrelserna agerar⁷
- utreda brott utifrån tillsynslagen och djurskyddslagen.

Polismyndigheten genomför också på uppdrag av länsstyrelserna så kallade mentalbesiktningar av hundar. Det gäller vissa av de hundar som länsstyrelsen eller Polismyndigheten har omhändertagit på grund av bristande tillsyn utifrån tillsynslagen.

I stora drag ser vi att det är mest ändamålsenligt att Polismyndigheten behåller de uppgifter som de har i dag. Det kan handla om att uppgiften kräver Polisens unika befogenheter. Det kan också handla om att det utifrån omständigheterna krävs att Polisen agerar snabbt för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten eller för att förhindra att djur lider eller riskerar att lida.

3.3.1 Polisens särskilda befogenheter är unika

Polismyndighetens befogenhet att kunna använda våld och utöva tvång är unik. Det är svårt att ge någon annan myndighet en liknande typ av befogenhet. Polismyndighetens verksamhet finns också överallt i landet dygnet runt. De är i princip därmed den enda statliga myndighet som har kapacitet att ingripa i akuta situationer och under jourtid, det vill säga på kvällar, nätter och helger. Vi bedömer därför att Polismyndigheten behövs i dessa situationer. Att bygga upp någon motsvarande kapacitet på en annan myndighet skulle vara kostsamt. Uppgiften är också viktig för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten samt för att förhindra att djur lider. Uppgiften ligger därmed i linje med Polismyndighetens huvuduppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och bekämpa brott.

Polismyndighetens särskilda vålds- och tvångsbefogenheter behövs även för handräckningar i de fall länsstyrelserna anser att det krävs. Statskontoret bedömer att det är svårt att någon annan än Polisen har den rollen, till

⁷ SOU 2015:3, s. 7-8.

exempel ordningsvakter. Vi bedömer att det skulle påverka förtroendet för staten i allt för stor utsträckning om ordningsvakter i stället för Poliser skulle användas i handräckningar när eventuellt våld och tvång kan behövas vid omhändertaganden av djur.

Ordningsvakter har inte lika långtgående befogenheter som poliser har när det gäller att använda våld, vilket skulle försvåra arbetet i hotfulla situationer och försämra arbetsmiljön för länsstyrelserna. Både länsstyrelserna och Polismyndigheten anser också att det är rimligt att Polismyndigheten hjälper länsstyrelserna genom handräckning där länsstyrelserna befarar att situationer kan bli hotfulla eller våldsamma.

Enligt länsstyrelserna är det inte ovanligt att djurägare betar sig och uttrycker sig hotfullt och ibland kan polisen behöva använda våld vid ett omhändertagande. En polismans närvaro kan i sig även ha en lugnande effekt och därmed förebygga att en hotfull situation uppstår. Både Polismyndigheten och länsstyrelserna uppger därtill att brott mot tillsynslagen och djurskyddslagen inte sällan sammanfaller med annan brottslighet, narkotikamissbruk eller psykisk instabilitet. Det motiverar också att dra nytta av polismans befogenheter vid ingripanden där länsstyrelserna befarar att ett omhändertagande kan bli hotfullt eller där djurägaren motsäger sig att en hund omhändertas.

3.3.2 Polismyndigheten vill renodla sin verksamhet ytterligare

Samtidigt är det svårt för Polismyndigheten att prioritera resurser till djurärenden, med tanke på hur den grova brottsligheten har utvecklats. Det finns också politiska initiativ att renodla Polisens verksamhet. Polismyndigheten har i en rättsutredning tagit fram flera förslag som syftar till att renodla och avlasta Polismyndigheten. Bland dem finns förslag om att minska Polismyndighetens ansvar i djurärenden ytterligare.

Polismyndigheten vill inte ha ansvar att besluta i djurärenden

Ett förslag i rättsutredningen är att länsstyrelserna tar över Polismyndighetens ansvar att besluta om omedelbara omhändertaganden utifrån tillsynslagen och djurskyddslagen i akuta situationer och på kvällar och helger. I akuta situationer på kontorstid föreslår rättsutredningen att Polismyndigheten ska kunna kontakta och föredra ärenden för länsstyrelsen

som då ska fatta och verkställa eventuella beslut om omhändertaganden. Under jourtid är förslaget att en polis kontaktar länsstyrelsens tjänsteman i beredskap (TIB) som efter föredragning från polisen ansvarar för att besluta om djuret ska omhändertas omedelbart.

Enligt länsstyrelserna skulle det vara både svårt och utifrån ett samhällsperspektiv kostsamt att införa en jourverksamhet för enbart djurärenden på länsstyrelserna. De bedömer också att tjänsteman i beredskap är en funktion för krissituationer, inte för att fatta beslut i enskilda ärenden. De anser att det är svårt att motivera att förändra funktionen i den riktningen eftersom det gäller en förhållandevis liten verksamhet som saknar koppling till krisberedskap.

Om det handlar om akuta beslut på kontorstid anser länsstyrelserna inte heller att förslaget är effektivt. Om länsstyrelserna ska fatta beslut efter föredragning kräver det stor kunskap hos både den som föredrar och den som fattar beslut. Det blir enligt länsstyrelserna en mer avancerad beslutsprocess än det är i dag. Det följer av att beslutsfattandet kommer att behöva grunda sig på en annan myndighets bedömning samtidigt som det behöver ske snabbt. Länsstyrelserna ser också risker med förslaget för länsstyrelser med stora avstånd. Det skulle innebära att länsstyrelser behöver åka för att verkställa beslut när Polisen redan är eller har varit på plats. Det skulle innebära att två myndigheter reser till och från platsen och skulle även kräva en helt annan beredskap för länsstyrelserna. Enligt Polismyndigheten är det samtidigt inte ovanligt att de i en sådan situation behöver skicka två polispatruller om det handlar om att ingripa mot en person och omhänderta ett djur.

Företrädare på regional nivå inom Polismyndigheten ser lite olika på förslaget. Flera inom Polisen vill bli av med djurärendena helt för att kunna fokusera på andra delar av verksamheten och för att de anser att hanteringen av djur är tidskrävande för Polisen. Några anser till exempel att det är fullt rimligt att länsstyrelserna blir mer tillgängliga och kan fatta beslut även under jourtid.

Men det finns också företrädare från Polisen som inte upplever att djurärendena är särskilt betungande och de ser risker med förslaget. De befarar att det skulle ta lång tid och bli omständligt att få klartecken från

länsstyrelsen för ett eventuellt beslut om att omhänderta ett djur i akuta lägen. De bedömer också att förslaget går emot principen att beslut ska fattas så nära medborgaren som möjligt.

Kostsamt att bygga upp en beredskapsorganisation på länsstyrelserna

Statskontoret bedömer att förslaget att bygga upp en jourverksamhet på länsstyrelserna som har beredskap att fatta beslut om att omhändertaga djur på jourtid och som kan rycka ut i akuta situationer på kontorstid för att verkställa beslut riskerar att bli kostsamt. Vi anser att det visserligen finns fördelar med förslaget. En fördel är, såsom Polismyndigheten anför, att förslaget skulle kunna avlasta Polisen något. En annan är att det blir tydligare för medborgarna om det är en myndighet som fattar alla beslut i stället för som det är nu, att både länsstyrelserna och Polismyndigheten kan fatta beslut om att omhänderta ett djur. Men vi bedömer att förslaget skapar ett mindre effektivt system. Rimligtvis är det till exempel inte kostnadseffektivt att bygga upp en jourverksamhet på 21 länsstyrelser som kan fatta beslut dygnet runt för sammantaget omkring 300 beslut per år. Vi bedömer också, i likhet med länsstyrelserna, att det kan bli onödigt komplicerat att fatta beslut när länsstyrelserna ska fatta beslut efter föredragning från Polismyndigheten. Dessutom kan förslaget innebära mer restid för myndigheterna sammantaget, vilket också försämrar effektiviteten.

Polismyndigheten anser att överträdelser enligt tillsynslagen bör avkriminaliseras

Ett annat förslag i Polismyndighetens rättsutredning är att införa sanktionsväxling avseende tillsynslagen. Det innebär att påföljden för överträdelser mot tillsynslagen som i dag är straffbara skulle ersättas av en administrativ sanktion i form av en sanktionsavgift som länsstyrelsen beslutar om. Det skulle betyda att Polismyndigheten inte skulle behöva utreda några brott mot tillsynslagen.

Länsstyrelserna anser att förslaget skulle innebära att tillsynslagen blir ännu mer tandlös än i dag. Det följer av att länsstyrelserna inte har samma möjligheter som Polismyndigheten att samla in de bevis som krävs för att sanktionera en överträdelse. Det skulle också innebära att länsstyrelserna behöver lägga mer resurser på att utreda överträdelser.

Enligt Statskontoret finns det fördelar med förslaget. För det första skulle förslaget avlasta Polismyndigheten. För det andra skulle det innebära att det är samma myndighet som ansvarar för att fatta beslut om förelägganden som utreder överträdelser mot föreläggandena. Det skulle minska myndigheternas behov av att utbyta information, myndigheternas administration och behov av samarbete vilket i sin tur skulle kunna leda till att fler överträdelser sanktioneras.

Samtidigt finns det vissa utmaningar med att införa sanktionsavgifter. Regeringen har tidigare utrett möjligheten att införa sanktionsavgifter inom djurskydd. Då konstaterade regeringen att sådana system bara bör omfatta överträdelser som är lätta att konstatera utan någon mer ingående utredning. Det skulle exempelvis kunna vara om någon har brutit mot en regel om att ett visst tillstånd eller registrering krävs. Regeringen ansåg också att sanktionsavgifter främst är ändamålsenliga när det handlar om regelöverträdelser som är frekventa.⁸ Vi bedömer att det inte är tydligt att dessa principer stämmer överens med de bestämmelser i tillsynslagen som i dag är belagda med straffansvar enligt 22–24 §§.

Polismyndigheten anser att länsstyrelserna bör få utökade befogenheter att gå in i privatpersoners bostäder utan samtycke

Ytterligare ett förslag från Polismyndighetens utredning är att ge länsstyrelserna utökade befogenheter att gå in i privatpersoners bostäder i vissa situationer, även om det inte finns samtycke från djurägaren. Det handlar om situationer där länsstyrelsen inte befarar att situationen blir hotfull, där de har tillgång till bostaden men där personen på grund av till exempel sjukdom inte har möjlighet att ge sitt samtycke. Det kan också handla om personer med exempelvis psykisk ohälsa, demens eller missbruk som kan ha svårt att förstå omfattningen av samtycke.

Länsstyrelserna är mycket oroliga för hur detta förslag skulle påverka deras arbetsmiljö. De anser att det kan vara en risk att gå in i någons hem utan samtycke. Även om inte djurägaren är hemma är det till exempel möjligt att stöta på anhöriga vid omhändertagandet som i sin tur kan bli hotfulla.

⁸ Prop. 2021/22:18, s. 37.

Statskontoret ser få fördelar med förslaget. I likhet med länsstyrelserna anser vi att förslaget sannolikt skulle förvärra länsstyrelsernas handläggares arbetsmiljö, som redan är ansträngd. Vår genomgång av länsstyrelsernas begäran om handräckningar visar att det är i mycket få fall som länsstyrelserna begär handräckning i sådana här situationer. Förslaget skulle därför inte ens avlasta Polisen särskilt mycket.

Förslaget riskerar även att göra det mer otydligt när länsstyrelserna får begära handräckning och att det blir förvirrande att ha en bestämmelse som avviker från bestämmelser om handräckning på andra områden. Det gäller exempelvis vid LVU-omhändertaganden eller omhändertaganden på uppdrag av den psykiatriska vården.

Inte motiverat att inskränka den personliga integriteten

Förslaget skulle dessutom inskränka privatpersoners integritet om det skulle genomföras. Enligt Regeringsformen 2 kap. 6 § 2 st. är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke. Enbart Polismyndigheten har denna befogenhet i dag, med något undantag. Vår genomgång av länsstyrelsernas begäran om handräckningar visar samtidigt som sagt att dessa fall är få och inte skulle avlasta Polisen särskilt mycket. Därmed är det inte motiverat att genomföra denna ändring.

3.4 Hur stor roll Polismyndigheten har tolkas olika

Det finns olika uppfattningar hos myndigheterna om hur stor roll Polismyndigheten har när det gäller djurärenden. Polismyndigheten uppfattar sin roll som begränsad, medan länsstyrelserna har en högre förväntan på att Polismyndigheten agerar och tar ansvar i akuta situationer och på kvällar och helger.

Enligt flera länsstyrelser finns det exempel på att Polismyndigheten inte alltid gör omedelbara omhändertaganden när det enligt djurskyddslagen tydligt behövs, till exempel att de inte omhändertar ett husdjur utan lämnar djuret ensamt utan tillsyn över en helg. Även från olika företrädare inom Polismyndigheten får vi olika bilder av hur långtgående myndighetens ansvar är när det gäller att omhänderta djur i akuta situationer.

Detsamma gäller allvarliga incidenter utifrån tillsynslagen. Det finns till exempel olika uppfattningar inom Polismyndigheten om det är motiverat eller inte att omedelbart omhänderta en hund utifrån tillsynslagen om den har bitit en person så allvarligt att hen behöver vård på sjukhus. I ett fall som varit uppmärksammat i media hade en hund gått till angrepp och bitit sin hundägare så att personen skadades så allvarligt att hen fördes till sjukhus i ambulans.⁹ Polisen beslutade i det fallet att inte omhänderta hunden. Enligt ansvarigt vakthavande befäl var det ett svårt fall att bedöma. Men eftersom Polisen lyckats få kontroll på hunden och det fanns anhöriga som kunde ge hunden tillsyn under helgen bedömde Polisen att hunden inte skulle omhändertas.

Det finns olika skäl som kan ligga bakom att det finns en delad bild av hur stor Polismyndighetens roll är. En anledning kan vara att när länsstyrelserna 2018 tog över flera av Polismyndighetens djurrelaterade uppgifter förväntade sig många inom Polismyndigheten att de skulle behöva hantera mycket färre djurärenden. Men många incidenter och gripanden som kan leda till att det behövs omedelbara omhändertaganden enligt länsstyrelserna och Polisen sker på kvällar och helger. Därför behöver Polismyndigheten fortfarande hantera många ärenden. En annan förklaring kan vara att det inte är tillräckligt tydligt när Polismyndighetens respektive länsstyrelsernas ansvar gäller.

3.5 Överlappande ansvar för hanteringen av kostnader för omhändertagna djur

Länsstyrelsernas och Polismyndighetens ansvar överlappar när det gäller att hantera kostnader i djurärenden där Polismyndigheten först har omhändertagit ett djur som en länsstyrelse sedan har tagit över. Det handlar om att kostnader som uppkommer för omhändertagna djur överlappar, som kostnader för uppställning, transport och veterinärkostnader. Det rör sig om cirka 300–350 ärenden per år.

⁹ Norra Skåne. 2023-08-19. *Stephanie, 23, kritisk mot polisens insats vid hundattack.*

I dag har både Polismyndigheten och länsstyrelserna administrativt ansvar för ärendena, inklusive ansvar att återkräva kostnaderna för omhändertagandet. Men ansvaret gäller för olika tidsperioder. Till följd av det delade ansvaret behöver myndigheterna också lägga tid på att utbyta information med varandra.

Kostnaderna för djuret ska i slutändan betalas av den mot vilken åtgärder har riktats, vilket oftast är djurägaren. Men myndigheterna får ge förskott på kostnaderna till dess att de kan betalas av djurägaren. I praktiken fungerar det så att Polismyndigheten står för kostnaden fram till dess att länsstyrelsen övertar beslutet. Om det till exempel tar två dagar för länsstyrelsen att fastställa Polismyndighetens beslut så står Polismyndigheten för kostnaderna för de två första dagarna. Länsstyrelsen står för kostnaden under tiden fram till dess att djuret omplaceras, säljs, avlivs eller återlämnas till djurägaren. Myndigheterna fakturerar sedan djurägaren. Om djuret har sålts får köpesumman användas för att täcka kostnaderna.

Detta innebär att Polismyndigheten och länsstyrelserna kan ha kostnader för samma djur, i samma ärende. Djurägaren kan då alltså få fakturor från två olika myndigheter. Dessutom hanterar myndigheterna kostnaderna på olika sätt. Polismyndigheten ser på kostnaden som en fordran medan länsstyrelserna hanterar det som ett överklagbart beslut. Det innebär att Polismyndigheten lägger på moms för djurägaren medan länsstyrelserna räknar bort momsen. Djurägaren kan alltså behöva betala olika summor för till exempel ett djurhem beroende på vilken myndighet det är som fakturerar.

Dessutom betalar inte vissa djurägare, vilket skapar merarbete hos myndigheterna. De behöver då skicka ärendena vidare till Kammarkollegiet för indrivning. En del av kostnaderna resulterar i kundförluster, i de fall då djurägaren inte kan betala.

3.5.1 Dubbeladministrationen har gett upphov till irritation mellan myndigheterna

Polismyndigheten och länsstyrelserna beskriver att kostnadsfrågan skapar irritation mellan myndigheterna. Polisens rättsavdelning skriver i sin utredning att länsstyrelsernas bristande förmåga att pröva Polis-

myndighetens beslut skyndsamt orsakar ”potentiellt ökade kostnader” hos Polismyndigheten.¹⁰ Det beror på att kostnadsansvaret för ärendet ligger kvar hos Polismyndigheten till dess att länsstyrelsen fastställt det.

Samtidigt visar Polismyndigheten i sin rapport om hur myndigheten hanterar djurärenden att kostnaderna för djurärenden är relativt liten. År 2020 återkrävde Polismyndigheten cirka 1,1 miljoner kronor från djurägare, varav de inte fick in ungefär tio procent för att de bland annat gällde djur med okänd ägare. Drygt hälften av de resterande 1 miljon kronor som Polisen återkrävde gick till Kammarkollegiet för indrivning. Men cirka 35 procent betalades ändå in före eller strax efter förfallodatum. Det innebär att det var cirka 180 000 kronor som Polismyndigheten år 2020 fick skriva av som kundförluster.¹¹

I förarbetena till ansvarsförändringen som trädde i kraft 2018 har regeringen skrivit att hanteringen av kostnaderna ”bör (...) kunna lösas av myndigheterna på ett praktiskt sätt”. Men hittills har myndigheterna inte löst ut frågan. Men länsstyrelserna har tidigare meddelat att de kan ta över kostnadsansvaret om de får medel fördelat till dem för detta. Men ingen har tagit initiativ till att genomföra en sådan förändring.

¹⁰ Polismyndigheten (2022). *Rättsutredning med anledning av internrevisionens granskning av polisens arbetsuppgifter med fokus på polisiär relevans*, s. 4–5.

¹¹ Polismyndigheten (2021). *Polismyndighetens hantering av djurärenden*, s. 11.

4 Myndigheterna saknar vissa befogenheter i tillsynslagen och djurskyddslagen

I detta kapitel beskriver vi vår analys och bedömning av om myndigheterna har ändamålsenliga befogenheter och om lagstiftningen i övrigt fungerar utifrån intentionerna eller inte. Analysen utgår från att myndigheterna ska ha proportionerliga verktyg och befogenheter för att kunna arbeta för att uppnå syftena med tillsynslagen respektive djurskyddslagen.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Vi anser att myndigheternas befogenheter enligt tillsynslagen och djurskyddslagen behöver utökas inom flera områden.
- Länsstyrelserna kan inte göra fysiska kontroller eller följa upp beslut enligt tillsynslagen. Det försämrar deras möjligheter att arbeta effektivt och ändamålsenligt med ärendena. Vi bedömer att det inte är rimligt att länsstyrelserna alltid ska genomföra fysiska kontroller eller uppföljningar, men att det skulle ge dem bättre förutsättningar att utreda anmälningar och fatta beslut om de skulle ha den möjligheten.
- Länsstyrelserna saknar möjlighet att göra omedelbara omhändertaganden enligt tillsynslagen, vilket innebär att akuta fall ibland får vänta. Om länsstyrelserna skulle ha en sådan möjlighet skulle det kunna förebygga att hundar orsakar skador på nytt, och även kunna avlasta Polismyndigheten.
- Tillsynslagen ger ingen möjlighet för myndigheterna att omhänderta en hund på grund av att en person har hundförbud, trots att det framgår av förarbetena till tillsynslagen att myndigheterna bör kunna göra det.

- Enligt djurskyddslagen har inte länsstyrelserna någon möjlighet att omedelbart omhänderta ett djur som hålls i strid med djurförbud. Det innebär att Polismyndigheten får hantera sådana ärenden, eller att djur kan hållas av personer med djurförbud mycket länge innan de omhändertas.
- Det är inte tydligt i lagstiftningen om Polismyndigheten har rätt att besluta om att avliva omhändertagna djur i nödfall eller inte. Det betyder att djur som har omhändertagits omedelbart under jourtid och där djurägaren motsätter sig avlivning riskerar att få lida till dess att länsstyrelsen tar över ärendet.
- Sedan den nya djurskyddslagstiftningen kom 2018 träder länsstyrelsernas beslut inte längre i kraft omedelbart (omedelbar verkställighet). Det skapar vissa problem, bland annat kan det försämra djurskyddet och även leda till stora kostnader för djurägare.

4.2 Länsstyrelserna har begränsade verktyg för att utreda anmälningar enligt tillsynslagen

Företrädare för länsstyrelserna och Polismyndigheten samt andra aktörer som vi har intervjuat anser att tillsynslagen på olika sätt är en tandlös lagstiftning. De menar att tillsynslagen inte ger länsstyrelserna tillräckligt kraftfulla verktyg för att skydda allmänheten från skador och olägenheter som hundar orsakar. Till stor del handlar det om att länsstyrelserna inte har de befogenheter som de behöver för att kunna utreda anmälningar enligt tillsynslagen i tillräcklig utsträckning.

4.2.1 Länsstyrelserna kan inte göra fysiska kontroller eller följa upp förelägganden och förbud

Tillsynslagen ger inte länsstyrelserna någon möjlighet att genomföra fysiska kontroller på samma sätt som djurskyddslagen gör. Flera länsstyrelser och andra aktörer lyfter fram att det skulle underlätta deras arbete om de fick genomföra fysiska kontroller för att utreda anmälningar eller följa upp beslutade förelägganden och förbud.

Länsstyrelserna utreder ärenden enligt tillsynslagen från skrivbordet

Inom ramen för djurskyddslagen har länsstyrelserna möjlighet att genomföra både rutinkontroller hos djurhållare och andra former av kontroller, bland annat om det kommer in klagomål. När det gäller tillsynslagen gör länsstyrelserna i stället en administrativ utredning från skrivbordet för att komma fram till vilket beslut som är mest lämpligt.

Efter att en anmälan enligt tillsynslagen kommit in utreder länsstyrelsen bland annat vem som står som ägare till hunden, vad som har hänt i den aktuella händelsen enligt de olika parterna, vilka eventuella skador det har lett till och om det finns någon historik som till exempel tidigare brottsanmälningar, förelägganden, förbud eller omhändertaganden. Det är framför allt viktigt för länsstyrelsen att bedöma hundägarens inställning till det som har skett, och om hen kommer att förebygga att det som skett sker igen eller inte.

Enligt nuvarande lagstiftning får länsstyrelsen åka ut på plats för att kontrollera vissa fakta, till exempel en hunds chipnummer. Men det kräver hundägarens samtycke eftersom det inte finns något stöd i tillsynslagen för att utföra kontroller. Vår uppfattning är att sådana fysiska besök sällan sker inom ramen för tillsynslagen. Däremot förekommer det att handläggare genomför en kontroll enligt djurskyddslagen, om de misstänker att hunden också är utsatt för lidande eller bristande djurskydd. Djurskyddskontrollen kan då syfta till att också hämta in information som behövs i tillsynsärendet.

Beslut om förelägganden följs inte upp

Länsstyrelserna saknar befogenhet i lagstiftningen att följa upp beslut om förelägganden eller förbud enligt tillsynslagen. Det innebär att länsstyrelserna inte har möjlighet att kontrollera om en hundägare följer ett föreläggande eller förbud. Länsstyrelserna kan endast förlita sig på att det kommer in anmälningar från till exempel grannar om att en hundägare bryter mot ett föreläggande eller förbud. Anmälaren behöver då själv skicka in bevis i form av till exempel fotografier för att visa att hundägaren bryter mot ett föreläggande eller förbud.

Vi bedömer att tillsynslagen är relativt svag, jämfört med till exempel djurskyddslagen, på grund av att det inte finns någon möjlighet till uppföljning inom tillsynslagen.

Rutinkontroller inom tillsynslagen skulle varken vara ändamålsenligt eller effektivt

Många som vi har intervjuat från länsstyrelserna framhåller att det finns goda skäl till att kontrollmöjligheterna skiljer sig mellan djurskyddslagen och tillsynslagen. När det gäller djurskyddslagen handlar det om brister i djurhållningen eller att det är djur som lider. Det är vanligtvis sådana förhållanden som pågår under en längre tid, och som därför kan upptäckas vid ett besök. Men tillsynslagen handlar snarare om enskilda händelser, som en hundattack eller en hund som på annat sätt har orsakat en olägenhet. Det är därmed svårare att upptäcka eller kontrollera vid ett besök. På samma sätt är det svårt att följa upp förelägganden om till exempel munkorg eller koppel genom fysiska besök.

Det faktum att det finns så många hundar i samhället innebär också att det skulle vara mycket svårt om inte omöjligt att genomföra något slags rutinkontroll hos hundägare.

Vi bedömer därför att det varken skulle vara ändamålsenligt eller effektivt att ge länsstyrelserna i uppgift att utföra regelbundna rutinkontroller på samma sätt som inom djurskyddslagen. Det skulle inte heller vara önskvärt att kräva av länsstyrelserna att göra fysiska kontroller vid alla anmälningar.

En del länsstyrelser anser att en kontrollmöjlighet skulle underlätta utredningsarbetet och förstärka uppföljningen

Samtidigt anser många länsstyrelser att en möjlighet att göra fysiska kontroller skulle förbättra deras möjligheter att utreda och fatta beslut inom tillsynslagen. Till exempel skulle ett fysiskt möte i hundägarens hemmiljö kunna ge bättre möjligheter för handläggare att bedöma en hundägarers trovärdighet och sannolikheten att hen kommer förebygga att hunden orsakar skador igen. Det kan också handla om att bedöma allvarlighetsgraden i olägenheter orsakade av hundar, till exempel när det har kommit in anmälningar om skällande hundar. Det händer att länsstyrelserna får in ljudfiler som är svåra att ta ställning till. I dessa fall skulle handläggaren lättare kunna bedöma i ärendet om hen hade möjlighet att göra ett fysiskt besök.

Det finns vissa typer av förelägganden som är lättare att följa upp genom fysiska besök än exempelvis förelägganden om munkorg eller koppel. Det kan till exempel handla om förelägganden om att hunden ska hållas inom en tillfredsställande inhägnad eller att hundägaren ska sätta upp ett staket eller stängsel på sin tomt. Det är också tänkbart att länsstyrelsen skulle kunna använda fysiska kontroller för att kontrollera om en person följer ett beslut om hundförbud.

4.2.2 Länsstyrelserna kan bara beställa mentalbesiktning av hundar som är omhändertagna

Föreskrifterna för tillsynslagen säger att länsstyrelsernas utredning efter att en hund har omhändertagits som huvudregel ska innefatta undersökning och besiktning av hundens mentala och fysiska status. Först ska hunden genomgå en veterinärundersökning och därefter en mentalbesiktning, om inte veterinärundersökningen visar att det finns fara för hundens fysiska eller psykiska hälsa.¹²

Mentalbesiktningen ska enligt föreskrifterna genomföras av Polismyndighetens besiktningsmän. Under besiktningen återskapar besiktningsmannen den situation som hunden har varit med om då den har gått till attack eller orsakat skada. Hen genomför även olika tester för att bedöma hur hunden reagerar i olika situationer, som när en okänd person plötsligt dyker upp. I vissa fall kan hundägaren vara med vid besiktningen, om länsstyrelsen bedömer att det skulle vara bra. Då kan besiktningsmannen även bedöma hundägarens förmåga och vilja att utöva tillräcklig tillsyn över hunden.

Besiktningsmannen skriver sedan ett utlåtande utifrån besiktningen och lämnar en rekommendation till länsstyrelsen. Då ingår att bedöma risken för att hunden orsakar skada igen, och om besiktningsmannen rekommenderar till exempel att hunden återlämnas till sin ägare, eller avlivas.

¹² Länsstyrelsen i Norrbottens föreskrifter till lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter.

Varje år genomförs runt 45–60 besiktningar på uppdrag av länsstyrelserna. Det motsvarar relativt väl antalet hundar som omhändertas enligt tillsynslagen varje år. Samtidigt skadades över 4 000 personer av hundar under 2022. Flera personer som vi har talat med från länsstyrelserna och Polismyndigheten anser att det skulle vara bra om det gick att genomföra mentalbesiktningar av hundar i fler fall. Men att besluta om ett omhändertagande av en hund är en ingripande åtgärd som görs med försiktighet. Samtidigt kan ett resultat av en mentalbesiktning vara ett bra underlag för att fatta beslut gällande hundar enligt tillsynslagen. Men länsstyrelserna kan bara beställa en mentalbesiktning för hundar som är omhändertagna, vilket begränsar möjligheterna att använda sig av besiktningar som underlag i fler utredningar.

Några företrädare för länsstyrelserna och Polismyndigheten lyfter fram att det vore bra om det gick att förelägga hundägare om att göra en mentalbesiktning av sin hund utan att hunden är omhändertagen. Ett annat alternativ är att länsstyrelsen skulle få möjlighet att göra ett tillfälligt omhändertagande i syfte att mentalbesikta hunden och därmed få ett bättre beslutsunderlag.

4.3 Myndigheterna saknar vissa befogenheter för att kunna agera snabbt när djur behöver omhändertas

Det är viktigt att myndigheterna har rätt befogenheter för att kunna agera skyndsamt och ändamålsenligt när ett djur behöver omhändertas för att uppnå tillsynslagens respektive djurskyddslagens syften. Men vår utredning visar att möjligheterna att agera snabbt i vissa fall är begränsade. Det riskerar leda till att allmänheten utsätts för fara och att djur får lida. Det innebär också att myndigheterna inte alltid har förutsättningar att arbeta effektivt.

4.3.1 Länsstyrelserna saknar möjligheter att göra omedelbara omhändertaganden enligt tillsynslagen

Tillsynslagen ger inte länsstyrelserna någon möjlighet att omedelbart omhänderta en hund. Den möjligheten har endast Polismyndigheten. Djurskyddslagen innebär däremot att både länsstyrelserna och

Polismyndigheten är skyldiga att omedelbart omhänderta djur om exempelvis ett djur är utsatt för lidande och myndigheten bedömer att det är utsiktslöst att lidandet blir avhjälppt utan omhändertagande.¹³

Nuvarande lagstiftning innebär att akuta fall ibland får vänta

Flera länsstyrelser anser att det är en brist i lagstiftningen att de inte har befogenhet att göra omedelbara omhändertaganden. Även om det är ovanligt så förekommer det fall där länsstyrelserna påträffar en hund som är en akut fara för allmänheten. Det kan också handla om hundar som flera personer har gjort anmälningar om, eller där det finns tidigare beslut om till exempel förelägganden som ägaren inte följer. Länsstyrelserna saknar då möjligheten att omedelbart omhänderta hunden, utan behöver i stället tillkalla polis, eller göra ett vanligt omhändertagande.

Innan länsstyrelsen beslutar om att omhänderta hunden som vanligt enligt tillsynslagen behöver myndigheten kommunicera för att underrätta den som är part, enligt 25 § förvaltningslagen. Detta tar enligt länsstyrelserna ofta flera veckor, vilket kan skapa problem om situationen är akut. Det kan både länsstyrelsen, allmänheten och den som har anmält uppleva som frustrerande och ineffektivt, alltså att det ska behöva ta så pass lång tid till ett omhändertagande i allvarliga fall.

Det förekommer olika tolkningar inom länsstyrelserna kring möjligheten att snabbt omhänderta hundar

Det är oklart om länsstyrelserna har möjlighet att omhänderta en hund skyndsamt, utan att behöva underrätta hundägaren. Förvaltningslagen anger ett antal undantag från kravet på kommunikation, bland annat om ”det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet.”¹⁴ Enligt länsstyrelsernas handbok för tillsynsärenden kan länsstyrelsen i vissa fall, om det gäller en mycket allvarlig incident där beslutet behöver fattas skyndsamt, fatta beslut utan föregående kommunikering enligt förvaltningslagen.¹⁵ Samtidigt tolkar de flesta

¹³ 9 kap. 6 § djurskyddslagen (2018:1192).

¹⁴ § 25 punkt 2 förvaltningslagen (2017:900).

¹⁵ Länsstyrelsernas referensgruppen för 287-ärenden (2022). *Handbok för handläggning av ärenden enligt lag (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter Version 1 antagen 2022-11-09*, s. 31.

länsstyrelser lagen som att de inte får göra ett skyndsamt eller akut omhändertagande utan att kommunicera med djurägaren enligt kraven i förvaltningslagen.

Vi bedömer därför att en tydlig möjlighet i lagstiftningen för länsstyrelserna att fatta beslut om omedelbart omhändertagande av hundar både skulle kunna avlasta Polismyndigheten till viss del och bättre skydda allmänheten mot skador som orsakas av hundar. Det skulle också innebära att tröskeln för att omhänderta en hund som allvarligt skadat någon blir lägre, i de fall då syftet är att skydda allmänheten.

Men det finns också en risk med att utöka länsstyrelsernas befogenheter kring omedelbara omhändertaganden. Det skulle kunna leda till att Polismyndigheten blir mer återhållsamma i när de ser det som befogat att omedelbart omhänderta en hund.

4.3.2 Lagen är otydlig kring myndigheternas möjligheter att omhänderta djur som hålls i strid med hund- eller djurförbud

Förarbetena till både tillsynslagen och djurskyddslagen visar att regeringen anser att myndigheterna ska kunna omhänderta djur som hålls i strid med både hundförbud och djurförbud. Men lagstiftningarna är otydliga när det gäller vilka befogenheter som myndigheterna har att omhänderta djur från djurhållare som har hund- eller djurförbud. Vi bedömer att det vore ändamålsenligt att införa en bestämmelse i djurskyddslagen som ger länsstyrelsen befogenhet att omedelbart omhänderta djur som hålls i strid med djurförbud.

Myndigheterna kan inte omhänderta hundar som hålls i strid med hundförbud enligt tillsynslagen

Det finns inget uttryckligt stöd i tillsynslagen för att vare sig länsstyrelserna eller Polismyndigheten får omhänderta en hund för att den hålls eller ägs av en person som har hundförbud. Däremot framgår det av förarbetena till tillsynslagen att just detta bör kunna vara en grund för omhändertagande.¹⁶ Förvaltningsrätten i Stockholm har i ett fall uttalat sig om att ett omhändertagande enligt tillsynslagen var korrekt eftersom ägaren hade

¹⁶ Proposition 2006/07:126, s.41.

hundförbud, men resonerar inte kring att det saknas ett uttryckligt lagstöd för detta.¹⁷ Det är därför inte tydligt vad som gäller, och länsstyrelsernas referensgrupp har efterfrågat att frågan prövas i högre instans.¹⁸

Dessutom har länsstyrelserna ingen skyldighet att förelägga den person som får hundförbud om att göra sig av med hundarna. En sådan skyldighet finns i djurskyddslagen 9 kap 3 §.

Vi bedömer att det bör finnas en uttrycklig möjlighet för myndigheterna att omhänderta hundar som hålls i strid med hundförbud enligt tillsynslagen. Syftet med att utfärda hundförbud är ju just att förhindra att vissa personer ska kunna hålla hundar under en viss tid, för att skydda allmänheten. Men hundförbud riskerar att bli tandlösa om inte myndigheterna har rätt att omhänderta hundar som hålls i strid med sådana beslut.

Länsstyrelserna kan inte omedelbart omhänderta ett djur från någon som har djurförbud

Djurskyddslagen ger ingen möjlighet för länsstyrelserna att *omedelbart* omhänderta ett djur från någon för att hen har djurförbud. Det är enligt lagen bara Polismyndigheten som kan göra det. Länsstyrelserna har enligt djurskyddslagen endast möjlighet att omhänderta ett djur enligt 9 kap 5 § 3, om ett beslut om djurförbud inte följs.

Det innebär att länsstyrelserna, om de påträffar en djurhållare som har djur i strid med djurförbud, antingen måste kontakta Polismyndigheten som kan göra ett omedelbart omhändertagande, eller inleda ett ärende om omhändertagande. Om de inleder ett eget ärende måste länsstyrelsen först kommunicera beslutet enligt förvaltningslagen innan beslutet kan fattas. Sedan måste de invänta att överklagandetiden går ut innan beslutet kan verkställas, vilket gör att det kan ta mycket lång tid. I praktiken kan det få konsekvensen att en person som bryter mot djurförbud kan fortsätta ha djur i flera år. Det andra alternativet innebär att det tar av Polisens resurser

¹⁷ Förvaltningsrätten i Stockholm 2020-09-15 mål nr 24509-19.

¹⁸ Länsstyrelsernas referensgrupp för 287-ärenden (2022). *Handbok för handläggning av ärenden enligt lag (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter Version 1 antagen 2022-11-09*, s. 29–30.

eftersom länsstyrelsen först behöver begära handräckning för att kontrollera djurförbudet och att Polismyndigheten sedan behöver fatta beslut om omedelbart omhändertagande.

Det verkar dessutom som sagt som att regeringen enligt förarbetena till den nya djurskyddslagen har haft som avsikt att länsstyrelserna också ska ha möjlighet att omedelbart omhänderta djur som hålls i strid med djurförbud.¹⁹

Vi bedömer därför att det vore ändamålsenligt att införa en bestämmelse i djurskyddslagen som ger länsstyrelsen befogenhet att omedelbart omhänderta djur som hålls i strid med djurförbud.

4.3.3 Det är inte tydligt om Polismyndigheten har rätt att besluta om att avliva omhändertagna djur som lider

Ett djur som är skadat eller sjukt ska snarast få nödvändig vård eller avlivas, enligt djurskyddslagen 4 kap 1 §. Men det händer att djurägaren motsätter sig att djuret avlivas trots att en veterinär bedömer att det är nödvändigt. Då kan veterinären, om det är under jourtid, behöva vända sig till Polismyndigheten för att de ska göra ett omedelbart omhändertagande enligt djurskyddslagen. En undersökning från Veterinärförbundet visar att drygt hälften av de svarande medlemmarna har varit med om en situation där djurhållaren inte har velat avliva ett djur som behöver avlivas av djurskyddsskäl, utanför kontorstid.²⁰

Men Polismyndigheten har inte befogenhet att fatta beslut om att avliva djur som de har omhändertagit enligt djurskyddslagen. Enligt djurskyddslagen 9 kap 4 § kan en polisman, veterinär eller i brådskande fall någon annan endast fatta beslut om att nödavliva djur som har påträffats svårt sjukt eller skadat.

¹⁹ Proposition 2017/18:147, s. 239.

²⁰ Veterinärförbundet (2023). *Enkät om omedelbart omhändertagande och avlivning av djur*. Enkäten riktades till kliniskt aktiva eller f.d. kliniskt aktiva veterinärer som är medlemmar i Sveriges Veterinärförbund. Enkäten skickades ut via medlemsbrev (e-post) och var tillgänglig 8–13 december 2023. Enkäten besvarades av totalt 767 personer.

Men det står inte i lagen att Polismyndigheten får fatta ett sådant beslut om djuret är omhändertaget. I 9 kap 8 § står det att länsstyrelsen ska besluta om att djur som omhändertagits ska säljas, överlåtas eller avlivas. Det står ingenting om att Polismyndigheten kan fatta sådant beslut, trots att de också har befogenhet att omhänderta djur enligt djurskyddslagen. Polismyndigheten å sin sida anser att lagstiftningen ger veterinärer befogenhet att fatta beslut om att avliva även djur som är omhändertagna. Men detta är inte tydligt uttryckt i lagstiftningen.

Vi kan konstatera att myndigheterna och veterinärer tolkar lagstiftningen olika, och att många anser att det är otydligt vad som gäller. I vissa fall har konsekvensen blivit att djur som lider svårt inte avlivas förrän länsstyrelserna kan ta över ansvaret för djuret. Det kan vara ett par dagar senare, i de fall situationen har uppstått på en helg. Då får djuret utstå lidande under denna tid. Veterinärförbundets undersökning visar att 20 procent av veterinärerna som har varit med om att Polisen har behövt omedelbart omhänderta ett djur av djurskyddsskäl, också har varit med om att Polisen inte har fattat beslut om att avliva djuret. Veterinärförbundet har också framfört att flera av deras medlemmar känner stor osäkerhet och oro kring denna typ av situation, eftersom det är otydligt vad som gäller.

Vi bedömer att dagens reglering inte är tillräckligt tydlig. Den bedömningen grundar vi på att intentionen med djurskyddslagen är att ett omedelbart omhändertagande ska kunna avhjälpa pågående lidande, och förhindra fortsatt lidande.

4.4 Länsstyrelsernas beslut enligt djurskyddslagen träder inte längre omedelbart i kraft

Det har tidigare funnits en bestämmelse i djurskyddsförordningen om att länsstyrelsens beslut enligt djurskyddslagen ska börja gälla omedelbart. Men när djurskyddslagen och förordningen gjordes om 2018–2019 tog regeringen bort den bestämmelsen. Detta är något som många länsstyrelser lyfter fram som ett problem som orsakar ineffektivitet och i vissa fall leder till ett försämrat djurskydd. Dessutom leder det till att djurägare riskerar att bli skyldiga staten stora summor pengar.

4.4.1 Regeringen tog bort bestämmelsen för att de tyckte att den överlappade med förvaltningslagen

Bestämmelsen i §74 i den gamla djurskyddsförordningen om omedelbar verkställighet rörde beslut om djurförbud, omhändertagande, omedelbart omhändertagande och vad som ska hända med djur som har omhändertagits. När regeringen tog fram den nya djurskyddslagen tog de också bort paragrafen om omedelbar verkställighet.

Anledningen till att regeringen tog bort skrivningen i djurskyddsförordningen var för att det i den nya förvaltningslagen finns en bestämmelse i 35 § om att en myndighet får verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Detta är ett undantag från huvudregeln som säger att beslut får verkställas först när överklagandetiden gått ut. Regeringen resonerade då att denna bestämmelse skulle överlappa med en paragraf om omedelbar verkställighet i djurskyddslagen.²¹

4.4.2 Förvaltningsdomstolarna ger en spretande praxis

Men förvaltningsdomstolarna har i flera fall ansett att 35 § förvaltningslagen om att ett beslut ska träda i kraft omedelbart inte går att tillämpa där länsstyrelserna har bedömt att deras beslut bör verkställas omedelbart.

Enligt ett beslut från Högsta förvaltningsdomstolen bör det, för att ett omhändertagande ska få gälla omedelbart, 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 förhållanden är uppfyllda behöver länsstyrelsen noga överväga om det ändå finns skäl för att avstå från att beslutet ska gälla omedelbart.²²

Men förvaltningsrätterna gör dessutom olika tolkningar av när 35 § förvaltningslagen kan tillämpas eller inte. Länsstyrelserna har därför svårt att veta i vilka fall de kan tillämpa regeln om omedelbar verkställighet.

²¹ Intervju med Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet, 2023-10-12.

²² Till exempel HFD 2021-06-24 mål nr 4988-20.

4.4.3 Djur riskerar att få lida och kostnader riskerar att öka eftersom besluten inte kan verkställas direkt

Om länsstyrelsens beslut överklagas kan det ta mycket lång tid innan det har vunnit laga kraft och kan verkställas. Enligt länsstyrelserna kan det i flera fall ta upp till två år innan beslut kan verkställas. Det kan få konsekvenser som innebär ett ökat eller onödigt lidande för djur. Det gäller exempelvis beslut om djurförbud eller omhändertagande enligt djurskyddslagen.

Fördröjningen kan också få konsekvenser i form av stora kostnader för djurägare. Det gäller exempelvis om ett beslut om att sälja eller avliva djur som har omhändertagits inte kan verkställas omedelbart. Enligt länsstyrelserna förekommer det att djurägare går i personlig konkurs till följd av de skulder de får mot staten, för kostnader för de djur som har omhändertagits. Det gäller särskilt personer som har ett stort antal djur som har omhändertagits. I vissa fall kan det vara så att djurägarna inte förstår de ekonomiska konsekvenserna av att överklaga beslut om till exempel omhändertagande, trots att myndigheterna försöker förklara konsekvenserna.

5 Det finns brister i myndigheternas hantering av djurärendena

I detta kapitel redovisar vi Statskontorets analys och bedömningar om hur myndigheterna hanterar incidenter och ärenden utifrån tillsynslagen och i fråga om omedelbara omhändertaganden enligt djurskyddslagen. Analysen utgår från att myndigheterna ska hantera ärenden och incidenter likvärdigt och rättssäkert enligt den lagstiftning som gäller och att myndigheterna ska använda resurserna effektivt. Vidare har vi utgått ifrån att verksamheten ska bidra både till att skydda omgivningen mot skador och olägenheter som orsakas av hundar och till ett gott djurskydd. Myndigheterna ska också upprätthålla en rimlig servicenivå gentemot medborgare och andra myndigheter.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

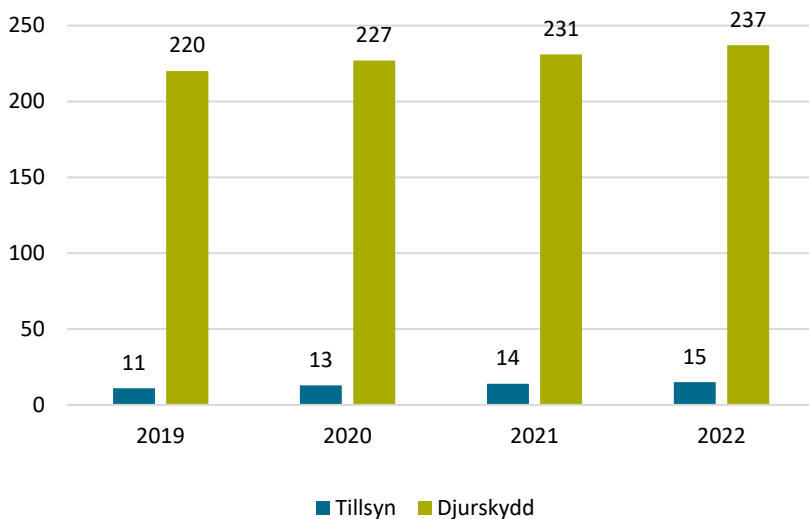
- Länsstyrelserna har svårt att uppskatta kostnaderna för arbetet enligt tillsynslagen. Men vi uppskattar att länsstyrelserna lägger mindre resurser på arbetet med tillsynslagen än vad regeringen för över från Polismyndigheten på grund av ansvarsförändringen 2018.
- Länsstyrelsernas beslutsfattande enligt tillsynslagen har ökat över tid, men det varierar mycket mellan länsstyrelserna och det är få anmälningar som leder till konsekvenser för hundägaren. Även i vilken utsträckning länsstyrelserna fattar beslut som får konsekvenser för hundägaren varierar mellan länsstyrelserna.
- Polismyndighetens verksamhet enligt tillsynslagen är begränsad. Polisen är återhållsam med att göra omedelbara omhändertaganden. Utredningar om brott mot djurskyddslagen och tillsynslagen läggs ofta ner.

- Myndigheterna är inte överens om när det är nödvändigt att Polismyndigheten lämnar handräckning till länsstyrelserna. Det handlar framför allt om när en djurägare inte har lämnat ett uttryckligt samtycke till att ge länsstyrelserna tillträde till en bostad för att omhänderta ett djur, men där det inte heller finns någon tydlig risk för våld. Men både regeringens förarbeten och JO:s beslut säger att det behövs polishandräckning när det saknas samtycke.
- Några länsstyrelser tar lång tid på sig att fastställa Polismyndighetens beslut om omedelbart omhändertagande. Variationen mellan länsstyrelserna beror bland annat på att de gör på olika sätt när de kommunicerar beslut till djurägaren.
- Polisen och länsstyrelserna behöver utbyta information med varandra för att arbetet med tillsynslagen och djurskyddslagen ska fungera. Men både Polisen och länsstyrelserna anser att den andra myndigheten brister när det gäller själva informationen som de lämnar över och rutinerna för hur de lämnar över den.
- Länsstyrelserna upphandlar djurhem för bland annat uppställning och transport av djur som båda myndigheterna omhändertar. Det varierar om djurhemmen är med när djuren omhändertas, och länsstyrelserna ställer olika krav på djurhemmen i sina upphandlingar.

5.2 Länsstyrelserna lägger relativt lite resurser på arbetet med tillsynslagen

I jämförelse med djurskyddsverksamheten lägger länsstyrelserna relativt lite resurser på arbetet med tillsynslagen. Det är naturligt eftersom djurskyddsverksamheten är betydligt mer omfattande. Den omfattar sällskapsdjur och djur för livsmedelsproduktion där myndigheterna både gör rutinkontroller och tillsyn och kontroll utifrån anmälningar som kommer in. År 2022 ägnade länsstyrelserna cirka 15 årsarbetskrafter på arbetet med tillsynslagen. Sedan länsstyrelserna tog över uppgifterna från Polismyndigheten har arbetet ökat något (figur 2).

Figur 2. Totalt antal årsarbetskrafter som arbetar på länsstyrelserna med tillsynslagen respektive djurskyddslagen 2019–2022.



Källa: Jordbruksverket (2022). Nationell djurskyddsrapport 2022 – En redovisning av kontrollmyndigheternas arbete, s. 3–4, 29 och 134–143 och Statistik från Jordbruksverket, e-post 2023-08-14.

Variationen i antalet årsarbetskrafter ligger mellan 0,1 och 2,5. Flest antal årsarbetskrafter lägger länsstyrelserna i Stockholms län (2,5), Västra Götalands län (2,4) och Skåne län (1,8). Ungefär hälften av länsstyrelserna lägger mindre än en halv årsarbetskraft på arbetet.

I arbetet med djurskyddslagen lägger länsstyrelserna sammantaget närmare 200 årsarbetskrafter, det vill säga i snitt 9,5 årsarbetskrafter per länsstyrelse. Med årsarbetskrafter avses antal anställda personer omräknat till heltidsarbetande. En årsarbetskraft motsvarar 1 710 timmar. Över tid har antalet årsarbetskrafter ökat något. Mellan 2014 och 2022 var ökningen 16 procent (33 årsarbetskrafter).²³

²³ Jordbruksverket (2022). *Nationell djurskyddsrapport*, s. 136.

5.2.1 Länsstyrelsernas kostnader för arbetet med tillsynslagen är låga

Länsstyrelserna har svårt att uppskatta hur stora deras kostnader är för verksamheten enligt tillsynslagen, eftersom de inte har någon tillförlitlig rapportering av arbetet. Vi har ändå bitt länsstyrelserna uppskatta sina totala kostnader för arbetet, inklusive overheadkostnader, kostnader för djurhem och transporter med mera. Utifrån deras uppgifter uppskattar vi kostnaden till närmare 30 miljoner kronor per år för samtliga länsstyrelser år 2022.

Kostnaden kan jämföras med hur mycket regeringen för över till länsstyrelserna för arbetet. Totalt för regeringen över 58 miljoner kronor årligen till länsstyrelserna till följd av ansvarsförändringen 2018. Det ska både täcka arbetet med tillsynslagen och länsstyrelsernas arbete med att verkställa beslut om omhändertaganden enligt djurskyddslagen.²⁴

Enligt Jordbruksverkets djurskyddsrapport lade länsstyrelserna 12 årsarbetskrafter på arbetet med att verkställa beslut om omhändertaganden enligt djurskyddslagen under 2022.²⁵ Vi har inte bitt länsstyrelserna direkt uppskatta vad det innebär i kostnader. Men enligt vår uppskattning motsvarar det cirka 16 miljoner årligen. Vi har då räknat med att en årsarbetskraft inom arbetet med verkställighet kostar lika mycket som en årsarbetskraft inom arbetet med tillsynslagen, enligt länsstyrelsernas egna uppskattningar. Då ingår exempelvis overhead och transportkostnader.

Det innebär att länsstyrelserna lägger cirka 12 miljoner mindre på arbetet med tillsynslagen och att verkställa beslut om omhändertaganden enligt djurskyddslagen än vad länsstyrelserna tilldelas från regeringen för arbetet.

²⁴ Proposition 2016/17:224. Arbetet med att verkställa beslut om omhändertaganden fördes också över från Polismyndigheten till länsstyrelserna 2018.

²⁵ Jordbruksverket (2022). *Nationell djurskyddsrapport 2022 – En redovisning av kontrollmyndigheternas arbete*, s. 136.

5.2.2 Länsstyrelsernas handläggare upplever att arbetet med tillsynslagen är lågt prioriterat

Enligt flera handläggare och enhetschefer på länsstyrelserna är arbetet med tillsynslagen för lågt prioriterat för att de ska kunna bedriva verksamheten med tillräcklig kvalitet utifrån intentionerna med lags-
tiftningen och med en rimlig servicenivå. Några upplever att de medel som avsattes när uppgifterna fördes över från Polismyndigheten inte syns i verksamheten. Pengarna har inte öronmärkts och det är därför en prioriteringsfråga hos varje enskild länsstyrelse hur mycket medel som de lägger på att arbeta med tillsynsärendena. Flera som arbetar med tillsynslagen önskar att medel till arbetet utifrån tillsynslagen ska öronmärkas.

Länsstyrelserna gör på olika sätt när de avsätter resurser till arbetet. På de flesta länsstyrelser arbetar samma handläggare med både tillsynslagen och djurskyddslagen, vilket gör verksamheten mindre sårbar. Det finns också exempel på stora länsstyrelser som har handläggare som enbart arbetar med tillsynsärenden.

5.2.3 Arbetet prioriteras lågt på grund av otydlig styrning

Länsstyrelserna anser att verksamheten enligt tillsynslagen är lågt prioriterad för att lagstiftningen är otydlig och har brister, att det saknas mål och uppföljning av verksamheten och att medel inte specifikt tillfaller verksamheten. Länsstyrelserna upplever också att direktiven från regeringen var otydliga när ansvaret gick över från Polismyndigheten till länsstyrelserna. Länsstyrelserna anser att de utifrån de bristande förutsättningarna ändå har försökt prioritera verksamheten och att de har tagit initiativ till åtgärder för att förbättra verksamheten.

Vi konstaterar också att djurskyddsärendena tränger undan tillsynsärendena, något som förstärker tendensen att tillsynsärendena prioriteras ner. Det beror på att styrningen är starkare mot att prioritera djurskyddsarbetet. För djurskyddsarbetet finns nationella mål och löpande uppföljning, styrning och kontroll från EU. För områden som styrs och regleras av EU kan Sverige tvingas att betala böter om EU-bestämmelserna inte följs.

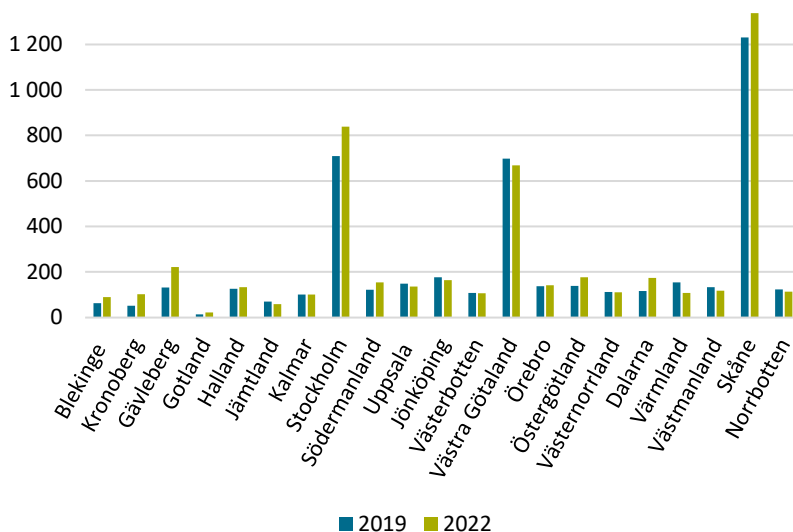
5.3 Länsstyrelserna hanterar anmälningar utifrån tillsynslagen på olika sätt

Vår analys av länsstyrelsernas hantering och beslutfattande i ärenden utifrån tillsynslagen visar att det finns variationer mellan länsstyrelserna. Det gäller i hur stor utsträckning de fattar beslut utifrån anmälan, i vilken utsträckning de fattar beslut som får konsekvenser för djurägaren och på vilka grunder de fattar beslut. Totalt är det också få anmälningar som leder till beslut som får konsekvenser för djurägaren.

5.3.1 Antalet anmälningar till länsstyrelserna har ökat något över tid

Sedan ansvarsförändringen 2018 har antalet anmälningar till länsstyrelserna om bristande tillsyn utifrån tillsynslagen ökat något. Under perioden 2019–2022 har ökningen varit 9 procent och uppgick under 2022 till drygt 5 000 stycken. De flesta anmälningar görs i storstadsregionerna Stockholm, Västra Götaland och Skåne. Det varierar något mellan länsstyrelserna hur utvecklingen har sett ut (figur 3). För några länsstyrelser har antalet anmälningar minskat något.

Figur 3. Antal anmälningar utifrån tillsynslagen 2019 och 2022.



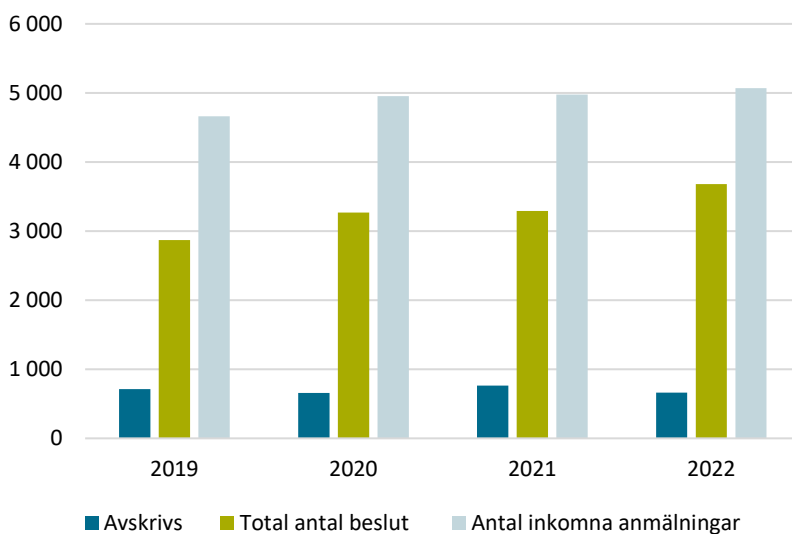
Källa: Framtagen statistik av Länsstyrelserna till Statskontoret 2023-11-08.

Antalet klagomål som kommer in till länsstyrelserna som gäller djurskyddslagen ligger på omkring 14 000 stycken årligen. Även dessa anmälningar har ökat något över tid. Sedan 2014 har det varit en ökning med 7 procent. Ökningstakten för anmälningar som gäller djurskyddslagen har alltså varit något långsammare.

5.3.2 Länsstyrelsernas beslutsfattande i tillsynsärendena har ökat över tid

Vår analys visar att beslutsfattande i tillsynsärendena har ökat något över tid hos länsstyrelserna (figur 4). Även andelen beslut i förhållande till anmälningar har ökat. Antal ärenden som avskrivs har minskat något.

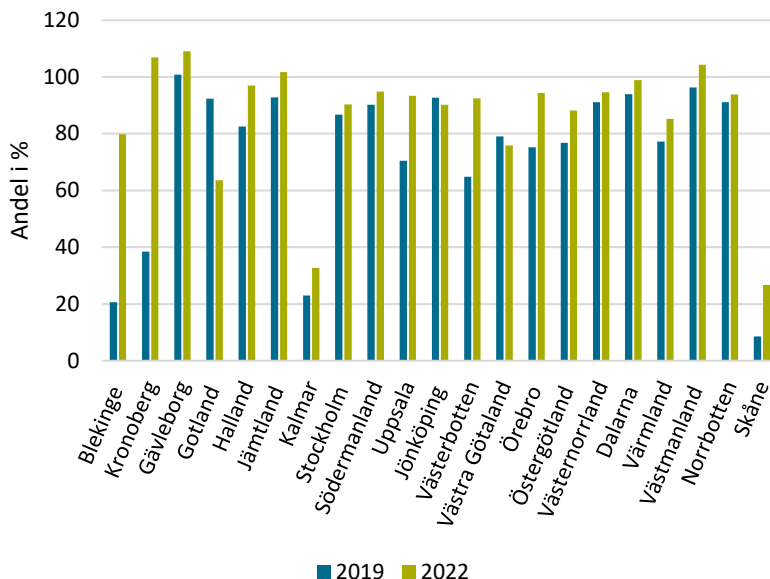
Figur 4. Länsstyrelserna beslutsfattande 2019–2022.



Källa: Framtagen statistik av Länsstyrelserna till Statskontoret 2023-11-08.

Samtidigt ser vi att länsstyrelsernas beslutsfattande varierar mycket (figur 5). Det gäller i vilken utsträckning de fattar beslut utifrån anmälan och vilka typer av beslut de fattar. Vi ser inte att variationerna kan förklaras utifrån att länet har fler hundar eller fler anmälningar.

Figur 5. Andel beslut i relation till inkomna anmälningar 2019 och 2022.



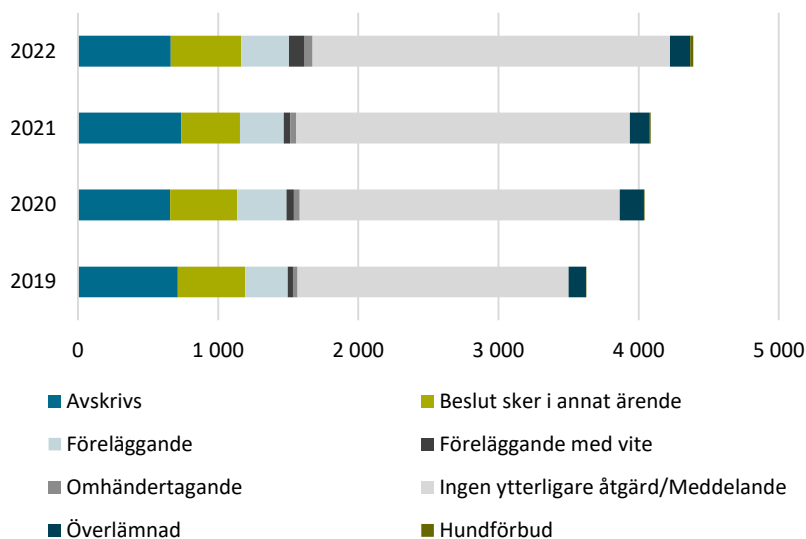
Källa: Framtagen statistik av Länsstyrelserna till Statskontoret 2023-11-08. Att andelen för vissa länsstyrelser är över hundra procent beror på att de har fattat fler beslut det året än de fått anmälningar. Länsstyrelserna kan alltså fatta ett beslut för en anmälan som kommit in föregående år.

5.3.3 Få anmälningar utifrån tillsynslagen leder till beslut som får konsekvenser för hundägaren

Utifrån en anmälan som rör tillsynslagen kan länsstyrelsen antingen avskriva ärendet eller fatta olika former av beslut. Exempel på beslut är föreläggande, föreläggande med vite, beslut om ingen ytterligare åtgärd, omhändertagande, hundförbud, att ärendet läggs ner på grund av beslut i annat ärende eller att någon annan myndighet beslutar i ärendet.

Vår analys av länsstyrelsernas statistik om hur de har hanterat anmälningar visar att det är få anmälningar som leder till någon form av konsekvens för hundägaren. År 2022 var det cirka 530 beslut som fick någon form av konsekvens för hundägaren, vilket är cirka 10 procent av anmälningarna. Det vanligaste är att länsstyrelserna fattar beslut om ingen ytterligare åtgärd och i samband med det skickar ett meddelande till djurägaren. Det är också relativt vanligt att länsstyrelserna avskriver ärendet.

Figur 6. Länsstyrelsernas beslutsfattande 2019–2022 enligt tillsynslagen uppdelat på olika typer av beslut.



Källa: Framtagen statistik av Länsstyrelserna till Statskontoret 2023-11-08. Definitionen av de olika ställningstagandena har ändrats något över tid och länsstyrelserna har också tolkat de olika ställningstagandena på något olika sätt fram till januari 2022. Det gäller exempelvis ställningstagandet "avskrivs" och ställningstagandet "ingen ytterligare åtgärd/meddelande". Definitioner och tolkningar av ställningstagandena "omhändertaganden", "föreläggande" och "förbud" har däremot varit desamma under hela tidsperioden 2019–2022.

Variationer i länsstyrelsernas beslutfattande

Vår analys av länsstyrelsernas statistik över beslutfattandet visar också att det finns variationer mellan länsstyrelserna i vilken utsträckning de fattar beslut som får konsekvenser för djurägaren. Ett par länsstyrelser har en betydligt lägre andel beslut som får konsekvenser för djurägaren än de flesta andra länsstyrelserna. Sex länsstyrelser har en högre andel än majoriteten.

Länsstyrelsernas beslut om omhändertaganden har under perioden 2019–2022 ökat med hela 65 procent. 2019 tog länsstyrelserna 34 beslut om omhändertaganden enligt tillsynslagen. 2022 uppgick antalet till 56 omhändertaganden. Även andelen beslut om omhändertaganden varierar mellan länsstyrelserna.

5.3.4 Få beslut ändras av domstol

Länsstyrelsernas statistik visar att cirka 25 procent av de beslut som länsstyrelsernas fattar som innebär någon form av konsekvens för hundägaren har överklagats. Totalt rör det sig om cirka 75–130 överklaganden per år under perioden 2019–2022.

Men länsstyrelsernas beslut enligt tillsynslagen ändras sällan i överinstans. Under perioden 2019–2022 har domstolarna totalt ändrat 7–14 beslut per år. Det tyder på att länsstyrelsernas beslutsfattande är relativt tillförlitligt. Samtidigt är det ett trubbigt mått, eftersom vi inte kan utgå från att beslut alltid överklagas även om de uppfattas som orättvisa. Det beror på att det kan vara mycket kostsamt för hundägaren att överklaga.

5.3.5 Länsstyrelserna gör olika tolkningar vilket påverkar deras beslutsfattande

Det finns flera förklaringar till varför en så stor andel anmälningar inte leder till beslut som får konsekvenser för hundägaren. Enligt länsstyrelserna kan det bland annat bero på att anmälan inte innehåller tillräckligt bra underlag för att kunna fatta beslut eller att det är uppenbart att det inte finns tillräckliga grunder för att fatta beslut om exempelvis föreläggande eller förbud utifrån tillsynslagen. Men vi kan också se att länsstyrelserna tolkar lagstiftningen på olika sätt och att det varierar vilka principer de förhåller sig till när de fattar beslut.

Några länsstyrelser beskriver att anmälningar om förstagångshändelser i regel inte leder till någon ytterligare åtgärd. De fattar i stället framför allt beslut om förelägganden eller omhändertaganden vid upprepade händelser.

I tillsynslagen eller i länsstyrelsernas föreskrifter framgår det inte direkt att det finns något som hindrar länsstyrelserna från att fatta beslut om till exempel omhändertagande vid en förstagångshändelse. Men det finns skrivningar som vissa länsstyrelser tolkar som att de bör undvika att besluta om mer ingripande åtgärder första gången en hund har gått till attack. Enligt tillsynslagen 11 § får länsstyrelserna fatta beslut om omhändertagande ”om inte andra, mindre ingripande åtgärder anses tillräckliga”. Några länsstyrelser beskriver att de ser på beslutsfattandet som en trappa, där besluten får allvarigare konsekvenser vid upprepade incidenter. Därmed undviker de i princip att fatta beslut om mer ingripande åtgärder

som hundförbud eller omhändertagande vid förstagångshändelser. Men andra länsstyrelser ser inte på beslutsfattandet på det här sättet. De beskriver att det är incidentens allvarlighetsgrad och en bedömning av om incidenten riskerar att upprepas som ligger till grund för vilket beslut de fattar.

Att länsstyrelsernas beslutsfattande och bedömningar varierar bekräftas också av företrädare för ENZO. ENZO är ett program som har initierats av länsstyrelserna för att utveckla länsstyrelsernas stödsystem för att hantera djurärenden.

ENZO anser att det är vanligt att länsstyrelserna gör olika bedömningar och fattar olika beslut i liknande typer av situationer. De anser också att det finns skillnader mellan länsstyrelserna när det gäller vilken typ av underlag de använder i sitt beslutsfattande. Vi anser att det kan vara ett problem för rättssäkerheten, alltså att hundägare hanteras olika i olika delar av landet. Det kan i sin tur påverka tilltron till myndigheterna.

5.4 Polisens verksamhet utifrån tillsynslagen är begränsad

Vår sammantagna bild av Polismyndighetens verksamhet utifrån tillsynslagen är att den är begränsad. Polisen gör få omhändertaganden enligt tillsynslagen. De flesta brottsutredningar utifrån tillsynslagen och djurskyddslagen läggs dessutom ner och över tid har Polismyndighetens kompetens på regional och lokal nivå för att hantera djurärenden minskat.

5.4.1 Polismyndigheten omhändertar fler djur enligt djurskyddslagen än enligt tillsynslagen

Polismyndigheten får in cirka 2 450 anmälningar från allmänheten årligen som rör bristande tillsyn av hundar. Antalet har varit relativt konstant under perioden 2019–2022.²⁶ Det finns inga uppgifter om hur många djurskyddsanmälningar som Polismyndigheten får in.

Polisen omhändertar betydligt fler djur enligt djurskyddslagen än enligt tillsynslagen. År 2022 beslutade Polismyndigheten om omkring 300 omedelbara omhändertaganden av djur utifrån djurskyddslagen. Det

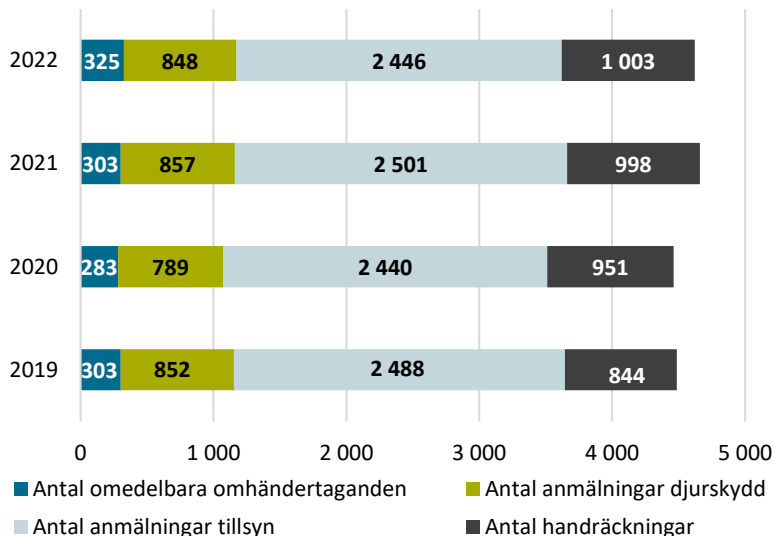
²⁶ Inkommen statistik till Statskontoret från Polismyndigheten 2023-06-05.

kan jämföras med att de under år 2022 gjorde 11 omedelbara omhändertaganden enligt tillsynslagen. Under perioden 2019–2022 har antalet omhändertaganden enligt tillsynslagen varit 10–15 årligen.

De vanligaste anledningarna till att Polismyndigheten omhändertar djur enligt djurskyddslagen är att Polisen har gripit en person, en person har avlidit eller behöver vårdas akut på sjukhus och att personen har ett husdjur som ingen kan ta hand om.

Däremot gör Polismyndigheten betydligt fler anmälningar till länsstyrelserna utifrån tillsynslagen än utifrån djurskyddslagen. Antalet anmälningar utifrån tillsynslagen var cirka 2 500 per år under perioden 2019–2022. Antalet anmälningar utifrån djurskyddslagen var cirka 800–850 årligen. Det är alltså tre gånger fler anmälningar till länsstyrelserna utifrån tillsynslagen jämfört med djurskyddslagen. Polismyndighetens handräckningar i ärenden utifrån tillsynslagen och djurskyddslagen har ökat något under perioden, från 844 till drygt 1 000.

Figur 7. Antal omedelbara omhändertaganden, anmälningar utifrån djurskyddslagen respektive tillsynslagen och handräckningar som Polismyndigheten har gjort 2019–2022.



Källa: Inkomna uppgifter till Statskontoret från Polismyndigheten 2023-07-07. Anmärkning: Antal omedelbara omhändertaganden och handräckningar gäller både ärenden utifrån djurskydds- och tillsynslagen i denna figur, men de flesta ärenden gäller djurskyddslagen.

5.4.2 Polisen är återhållsam med att göra omedelbara omhändertaganden

Polismyndigheten är återhållsam med att omedelbart omhänderta djur utifrån tillsynslagen (se även avsnitt 3.3). Det kan vi se i enskilda polisers agerande och i deras tolkningar av Polismyndighetens roll. Detta kan härledas till Polismyndighetens interna rutiner. I rutinerna framgår det att Polisen bör vara återhållsam med att omedelbart omhänderta hundar.

I förarbetena till överföringen av uppgifter på djurområdet som trädde i kraft 2018 anger regeringen att Polismyndighetens ansvar enligt tillsynslagen är att arbeta förebyggande. Regeringen skriver att Polismyndigheten bör kunna omhänderta en hund för att förhindra att den orsakar skada eller avsevärd olägenhet. Detta gäller i akuta situationer där det finns starka ordnings- eller säkerhetsskäl till att hunden bör omhändertas omedelbart. Därefter bör ansvaret så snart som möjligt gå över till länsstyrelsen.

I Polismyndighetens interna rutin om omhändertaganden enligt tillsynslagen framgår att Polisen normalt inte ska omhänderta en hund i ett scenario där en hund har bitit en människa eller ett djur om den akuta faran är över. Om hunden är under kontroll och ägaren eller hundhållaren har tagit ansvar för hunden på plats är kriterierna för att omhänderta akut inte uppfyllda, även om läget är kaotiskt i sig.

De flesta poliser som vi har intervjuat har tolkat rutinerna som att Polisen endast bör göra ett omedelbart omhändertagande om det gäller en pågående attack mot en människa eller annan hund. Vidare att Polisen så långt det är möjligt ska försöka undvika att göra omedelbara omhändertaganden. I enstaka fall har Polismyndigheten aktivt avstått från att omedelbart omhänderta en hund trots att situationen varit allvarlig och akut. Polismyndigheten har ibland motiverat detta med att de misstänker att länsstyrelsen ändå kommer att häva beslutet.

Även när det gäller omedelbara omhändertaganden utifrån djurskyddslagen upplever länsstyrelserna att Polismyndigheten ibland undviker att omhänderta. De beskriver flera fall där det är uppenbart att Polismyndigheten borde omhändertagit ett djur men låtit bli. I stället har det till exempel förekommit att Polismyndigheten har upprättat en anmälan till länsstyrelsen och att djuret lämnats utan tillsyn över helgen.

5.4.3 Polisens roll enligt tillsynslagen är kopplad till polisens kärnuppgift och är även förebyggande

Enligt 11 § tillsynslagen får Polismyndigheten omhänderta en hund för att hindra att den orsakar skada eller avsevärd olägenhet. I förarbetena till överföringen av uppgifter som trädde i kraft 2018 anger regeringen att omhändertagande av hundar har en koppling till allmän ordning och säkerhet och är en polisiär kärnuppgift som följer av 2 § polislagen.²⁷ Det följer av att syftet är att skydda omgivningen från hundar som kan skada, skrämra eller störa. En enskild person ska enligt regeringen alltid kunna kontakta Polisen för att få skydd och hjälp om hen känner sig hotad, exempelvis om en kamphund springer lös i ett bostadsområde.

Regeringen anger också att Polisens roll är förebyggande. Förarbetena till ansvarsförändringen säger att Polismyndigheten bör kunna omhänderta en hund för att förhindra att den orsakar skada eller avsevärd olägenhet. Detta gäller i akuta situationer där det finns starka ordnings- eller säkerhetsskäl till att hunden bör omhändertas omedelbart. Därefter bör ansvaret så snart som möjligt gå över till länsstyrelsen.²⁸

5.4.4 Flera förklaringar till att Polisen är återhållsamma med omhändertaganden

Det kan finnas flera förklaringar till att Polismyndigheten är återhållsamma med att omhänderta. För det första har Polisen ett tryck på sig från allmänheten och politiken att prioritera den grova brottsligheten, som har ökat de senaste åren. Att omhänderta ett djur tar resurser från Polisens övriga verksamhet och ger också upphov till kostnader för myndigheten, till exempel för uppställning och transporter.

För det andra kan Polismyndighetens bild av sitt ansvar och roll i djurärendena spela in när de väljer hur de ska prioritera. Vi uppfattar att Polismyndigheten förväntade sig att ansvarsförändringen som gjordes 2018 kraftigt skulle avlasta Polismyndigheten från djurärenden. Men i praktiken har förändringen inte avlastat myndigheten så mycket som de förväntade sig. Polisen behöver fortfarande agera i akuta situationer.

²⁷ Proposition 2016/17:224, s. 34.

²⁸ Ibid.

Många incidenter och situationer där det uppstår ett behov av att omhänderta djur sker ofta också på kvällar och helger när enbart Polisen kan agera.

Vår uppfattning är också att Polismyndighetens förslag på att ytterligare renodla Polismyndighetens uppgifter inom djurområdet har påverkat synen på arbetet inom myndigheten och på hur Polisen ska agera.

5.4.5 Utredningar om brott mot djurskyddslagen och tillsynslagen läggs ofta ner

Vår utvärdering visar att Polismyndighetens brottsutredningar som gäller djurskyddslagen och tillsynslagen ofta läggs ner.

Det finns ingen statistik, uppföljning eller redovisning om Polismyndighetens brottsutredningar utifrån tillsynslagen och djurskyddslagen. Men Brottsförebyggande rådet redovisar antalet lagförda brott enligt tillsynslagen och djurskyddslagen. Under perioden 2017–2021 har antalet lagförda brott legat runt 30–35. År 2022 ökade antalet något till 45 lagföringar, men det är svårt att utifrån ett år bedöma om det är en trend eller en tillfällig uppgång.

Tabell 1. Antal lagförda brott enligt tillsynslagen och djurskyddslagen.

	2012	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tillsynslagen	43	34	28	34	37	32	45
Djurskyddslagen	176	141	94	117	113	140	158

Källa: Brottsförebyggande rådet (2024). *Personer lagförda för brott* (hämtad 2024-01-22). <https://bra.se/statistik/kriminalstatistik/personer-lagforda-for-brott.html>

Jordbruksverket redovisar också antal åtalsanmälningar för samtliga djurslag utifrån djurskyddslagen. Antalet åtalsanmälningar har varit relativt konstant över tid och legat i storleksordningen 300–350 per år under perioden 2016–2022.²⁹

²⁹ Jordbruksverket (2022). *Nationell djurskyddsrapport 2022 – En redovisning av kontrollmyndigheternas arbete*, s. 43–44.

Polismyndigheten bekräftar också i våra intervjuer att de flesta utredningar om brott mot tillsynslagen och djurskyddslagen läggs ner. Det beror delvis på att förundersökningen läggs ner om en person samtidigt utreds för annan brottslighet med högre straffskala. Djurrelaterade brott är också generellt sett lågt prioriterade inom myndigheten. Det är därtill få poliser som är specialiserade på att utreda brott utifrån tillsynslagen. Enbart polisregion Stockholm har specialiserade utredare för djurärenden.

5.4.6 Kunskapen om djurärenden är koncentrerad centralt inom Polismyndigheten

Polismyndigheten har organiserat arbetet med djurärenden så att en stor del av arbetet bedrivs centralt hos Polismyndigheten i Stockholm av Polisens nationella djurskyddsgrupp. På kontorstid fattar denna grupp alla Polismyndighetens beslut om omhändertaganden av djur enligt både tillsynslagen och djurskyddslagen. Den nationella djurskyddsgruppen ansvarar även för att fördela och administrera djurhem till de omhändertagna djuren i landet och för att genomföra handräckningar inom Polisregion Stockholm.

Under jourtid är det respektive polisregions vakthavande befäl som fattar beslut om omhändertaganden och som ser till att djuren får djurhem och transport till djurhemmen. Även beslut om länsstyrelsernas begäran om handräckningar fattas av antingen vakthavande befäl eller av annan ansvarig polis på lokal eller regional nivå i de övriga polisregionerna. Vissa regioner har till exempel handräckningsgrupper som fattar besluten.

Det är även poliser på lokal och regional nivå som rycker ut när det kommer in en anmälan om en incident som gäller tillsynslagen. Brott mot tillsynslagen och djurskyddslagen utreds också på lokal eller regional nivå av Polisen.

Över tid upplever Polismyndigheten och länsstyrelserna att Polismyndighetens kompetens för att hantera djurärenden har minskat på lokal och regional nivå. Polismyndighetens kompetens i att hantera djur är i stället koncentrerad till Polisens nationella djurskyddsgrupp och på lokal och regional nivå till Polisens hundförarinstruktörer och besiktningsmän i fråga om att specifikt hantera hundar. Det är Polisens särskilt utbildade besiktningsmän som utför mentalbesiktningar av hundar på begäran från länsstyrelserna.

5.5 Myndigheterna är inte överens om när det krävs handräckning

Enligt tillsynslagen och djurskyddslagen ska Polismyndigheten på begäran av länsstyrelsen lämna den hjälp (handräckning) som länsstyrelsen behöver för att kunna genomföra en kontroll eller verkställa ett beslut om att omhänderta ett djur. Vi kan konstatera att det i de flesta fall fungerar bra att begära och lämna handräckning, men att både Polismyndigheten och vissa länsstyrelser har medarbetare som är frustrerade över hur det fungerar. Nästan samtliga poliser som vi har pratat med anser att länsstyrelserna i någon mån överutnyttjar möjligheten att begära handräckning från Polismyndigheten. Det handlar framför allt om situationer där länsstyrelsen begär handräckning för att ta sig in i en bostad, och där det inte finns någon uppenbar risk för våld.

5.5.1 Polisen ska lämna handräckning på länsstyrelsernas begäran

Länsstyrelsen kan begära handräckning av Polismyndigheten för att utöva offentlig kontroll eller verkställa beslut enligt djurskyddslagen, och för att verkställa beslut enligt tillsynslagen. I praktiken handlar det oftast om situationer där länsstyrelsen har beslutat att omhänderta ett djur, eller där länsstyrelsen fått in anmälan om att det finns djur som är utsatta för stort lidande. De behöver därför göra en kontroll, som i sin tur kan leda till ett omhändertagande. Totalt begärde länsstyrelserna handräckning inom djurskydds- och tillsynslagen av Polismyndigheten 1 003 gånger under 2022. Antalet har ökat något för varje år sedan 2019, då antalet var 844.

När uppgifterna på djurområdet flyttades över från Polismyndigheten till länsstyrelserna 2018 förtydligades skrivningarna om handräckning i djurskyddslagen, och en likadan skrivning fördes in i tillsynslagen. Det står att länsstyrelsen får begära handräckning om ”det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver användas” eller om det annars finns synnerliga skäl. Utredningen som föregick överflyttningen av uppgifter säger att Polismyndighetens hjälp kan behövas i situationer som är våldsamma eller hotfulla, eller där

Polisens medverkan är nödvändig för att exempelvis få tillgång till bostäder eller andra utrymmen där djur hålls, i de fall där djurägaren motsätter sig eller vägrar länsstyrelsen tillträde.³⁰

Polismyndigheten får inte göra någon materiell prövning av länsstyrelsens begäran om handräckning. Det betyder att Polismyndigheten ska utgå från att det är nödvändigt att de lämnar den hjälp som länsstyrelsen begär.³¹

5.5.2 Det varierar hur myndigheterna motiverar och hanterar begäran om handräckning

Vi har granskat 246 begäran om handräckning från fyra polisregioner. För att bedöma om länsstyrelsernas begäran har varit befogade har vi klassificerat deras motiveringar utifrån ett antal kriterier, som vi beskriver i bilaga fyra. Vår granskning visar att länsstyrelsernas begäran i de allra flesta fall har varit befogade, men att de i vissa fall behöver motiveras bättre. Endast sex fall gällde en begäran som var tydligt obefogad, och i cirka 20 procent av fallen var motiveringen otillräcklig. Samtidigt får Polismyndigheten inte pröva begäran om handräckning i sak, utan ska lämna handräckning på länsstyrelsernas begäran. Det framgår av vår genomgång att det i enstaka fall ändå förekommer att Polismyndigheten avslår begäran efter materiell prövning.

Det varierar hur länsstyrelserna motiverar begäran om handräckning

Det varierar mycket när det gäller hur länsstyrelserna motiverar varför de behöver handräckning från Polismyndigheten. Vissa länsstyrelser motiverar vanligtvis endast med två–tre meningar som inte visar om det exempelvis finns en våldshistorik eller inte. Andra länsstyrelser beskriver mer utförligt historik och andra omständigheter som motiverar att de behöver Polismyndighetens hjälp. Vår uppfattning är att de länsstyrelser som har bristfälliga motiveringar oftare får avslag på begäran om handräckning än de som har mer utförliga motiveringar.

³⁰ Prop. 2016/17:224, s. 29; SOU 2015:3, s. 60.

³¹ Ibid.

Polismyndigheten avslår sällan begäran om handräckning men det förekommer

Polisregionerna har valt att organisera arbetet med att ta emot och behandla handräckningsbegäranden på olika sätt. Men ofta är det stationsbefäl på polisområdesnivå som fattar beslut om handräckning, eller vakthavande befäl under jourtid. Nästan alla länsstyrelser, 19 av 21, uppger i vår enkät att de instämmer i påståendet om att samarbetet med Polismyndigheten fungerar bra när det gäller handräckningar. Många länsstyrelser anser att det i de flesta fall är smidigt att begära och få handräckning.

Det är som sagt ovanligt att Polismyndigheten avslår begäran om handräckning. Men det varierar ändå mellan polisregionerna. I vissa polisregioner förekommer avslag inte alls, medan de är vanligare i andra. Trots att det inte är tillåtet för Polisen att materiellt pröva länsstyrelsens handräckningsbegäran, kan vi konstatera att det förekommer. Vissa vakthavande befäl som vi har pratat med beskriver att de ibland nekar handräckningsbegäran om de inte anser att den är befogad. Det innebär alltså att de i dessa fall har gjort en materiell prövning, vilket de inte ska göra.

Några länsstyrelser framhåller att de ofta blir ifrågasatta när de begär handräckning från Polismyndigheten. I vissa fall har handläggare blivit utskälda av stationsbefäl hos Polisen när de begär handräckning, enligt länsstyrelserna. Det gör både handläggare och chefer osäkra när det gäller hur de kan planera sin verksamhet. Men även i dessa fall uppger länsstyrelserna att samarbetet med patrullen som utför själva handräckningen fungerar bra.

5.5.3 Myndigheterna är oeniga om vad som gäller när djurägaren inte har lämnat uttryckligt samtycke

Vår utredning visar tydligt att det är en viss typ av situation där Polismyndigheten och länsstyrelserna ofta är oeniga när det gäller handräckning. Det handlar om situationer där länsstyrelsen ska göra en kontroll eller omhändertagande, framför allt enligt djurskyddslagen, där djurägaren inte har lämnat sitt uttryckliga samtycke, men där det heller inte finns något som tydligt pekar på att djurhållaren riskerar att bli våldsam. Det kan i vissa fall till och med röra sig om en bostad som är tom och där länsstyrelsen har tillgång till nycklar. Det gäller till exempel i fall där djurägaren har avlidit, ligger på sjukhus eller är frihetsberövad.

Länsstyrelserna anser inte att de har rätt att gå in i en persons bostad utan samtycke

Länsstyrelserna anser att de behöver begära handräckning för att de inte har rätt att ta sig in i en persons bostad utan uttryckligt samtycke. I referensgruppens handbok för tillsynsärenden står det att det räknas som olaga intrång eller hemfridsbrott om en djurskyddshandläggare går in i en bostad utan samtycke. Handboken säger också att det krävs polismans befogenheter för att ta egendom (till exempel en hund) från en djurhållare som nekar länsstyrelsens beslut om omhändertagande.

Men länsstyrelserna framhåller också andra skäl för att begära handräckning i dessa situationer. Bland annat anser länsstyrelserna att det kan hända att vänner eller anhöriga till djurägaren finns i bostaden eller dyker upp vid kontrolltillfället eller omhändertagandet, även om bostaden enligt uppgift är tom. Det kan då uppstå hotfulla situationer som kan kräva polismans särskilda befogenheter. Länsstyrelserna uppger att det har förekommit sådana situationer och att de därför av arbetsmiljöskäl inte kan eller vill låta sina handläggare utföra kontroller eller verkställa beslut under sådana förhållanden.

Brott mot djurskyddslagen och tillsynslagen sammanfaller dessutom ofta med annan typ av brottslighet. När det gäller situationer som omfattar narkotika- och alkoholmissbruk samt psykisk sjukdom finns det också skäl för länsstyrelserna att befara att det kan uppstå svåra eller hotfulla situationer som deras handläggare inte är rustade för att hantera själva.

Många inom Polismyndigheten anser att länsstyrelserna överutnyttjar möjligheten att få handräckning

De flesta poliser som vi har pratat med anser att länsstyrelserna i någon mån överutnyttjar möjligheten att begära handräckning från Polismyndigheten i djurärendena. Men det varierar mellan polisregionerna i vilken utsträckning poliserna anser att länsstyrelserna överutnyttjar möjligheten och om de anser att det är ett problem eller inte.

Företrädare för den nationella djurskyddsgruppen hos Polismyndigheten och de flesta av de vakthavande befäl som vi har intervjuat anser att länsstyrelserna i den ovan beskrivna situationen inte behöver begära handräckning. De anser att Polisen inte ska behöva bistå länsstyrelserna för att

”öppna en dörr”. Enligt nationella djurskyddsgruppen är möjligheten att begära handräckning inte tänkt för situationer där länsstyrelsen har tillgång till en nyckel till en tom bostad.

Men Polismyndighetens rättsavdelning gör en delvis annan tolkning. De skriver i sin rättsutredning från 2022 att länsstyrelsen inte har ”rätt att bereda sig tillträde till en bostad i avsaknad av samtycke från den enskilde”.³² Därför föreslår de en lagändring som vi beskriver i kapitel tre. Denna ändring skulle medföra att länsstyrelserna får utökade befogenheter att bereda sig tillträde till bostäder.

Enligt regeringens förarbeten och JO:s beslut behövs handräckning när det inte finns samtycke

I förarbetena till den nya djurskyddslagen som kom 2018 skriver regeringen att kontrollmyndigheten (länsstyrelsen) inte har befogenhet att utan handräckning från Polisen bereda sig tillträde till en bostad, om inte den som utsätts för kontrollen samtycker till det.³³

JO har också uttalat sig om länsstyrelsens möjligheter att bereda sig tillträde till en bostad utifrån den tidigare djurskyddslagen. I beslutet kritiserar JO Länsstyrelsen i Västerbottens län för att de på egen hand gått in i en djurhållares bostad, utan polishandräckning. JO framhåller att det i nödsituationer (till exempel om djur utsätts för svårt lidande) finns ett visst utrymme för en kontrollmyndighet att bereda sig tillträde till en bostad. Men JO anser att det aktuella fallet inte gällde en sådan nödsituation, eftersom det hade gått närmare en månad från det att länsstyrelsen fick in anmälan i ärendet till det att inspektionen genomfördes.³⁴

³² Polismyndigheten (2022). *Rättsutredning med anledning av internrevisionens granskning av polisens arbetsuppgifter med fokus på polisiär relevans*, s. 11.

³³ Proposition 2017/18:147, s. 206.

³⁴ JO-beslut dnr. 6650–2009 (Datum 2010-10-18).

5.6 Några länsstyrelser tar lång tid på sig att fastställa Polismyndighetens beslut

Vi kan konstatera att det varierar mycket mellan länsstyrelserna när det gäller hur lång tid det tar att överta Polismyndighetens beslut om omedelbart omhändertagande enligt tillsynslagen och djurskyddslagen. Det beror bland annat på att länsstyrelserna tolkar lagen olika och att de har olika tillvägagångssätt.

5.6.1 Polismyndighetens beslut om omedelbart omhändertagande ska underställas länsstyrelsen

Polismyndigheten ska skyndsamt informera länsstyrelserna när de har fattat beslut om omedelbart omhändertagande enligt tillsynslagen eller djurskyddslagen. Därefter ska länsstyrelserna skyndsamt pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. Om länsstyrelsen fastställer Polismyndighetens beslut ska länsstyrelsen skyndsamt ta över ärendet. Men om länsstyrelsen upphäver ett beslut om att omhänderta ett djur ska Polismyndigheten lämna tillbaka djuret till ägaren. Det innebär alltså att Polismyndighetens beslut är tillfälliga.

Regeringen resonerar i förarbetena kring hur skyndsamhetskravet ska tolkas. Utgångspunkten är att länsstyrelsen normalt bör kunna fatta sitt beslut inom någon eller några arbetsdagar. Eftersom länsstyrelserna inte har verksamhet på kvällar och helger, och inte heller förväntas ha jourberedskap för denna typ av ärenden, så ansåg regeringen att någon eller några dagars handläggningstid är rimligt. Regeringen anser att detta återspeglas av uttrycket ”skyndsamt”.³⁵

5.6.2 Länsstyrelserna gör olika tolkningar av hur de behöver kommunicera beslut

Statistik som Polismyndigheten har tagit fram visar att länsstyrelserna tar olika lång tid på sig att fatta beslut om att fastställa eller upphäva Polismyndighetens beslut om omedelbart omhändertagande.

³⁵ Prop. 2016/17:224, s. 26.

Några länsstyrelser tar något längre tid på sig än andra. Under 2022 hade till exempel en länsstyrelse en genomsnittlig handläggningstid för att fastställa beslut på 12 dagar. Tre länsstyrelser hade en genomsnittlig tid på 6–7 dagar. Vi anser att varken 12 eller 6–7 dagar kan räknas som skyndsamt i förhållande till de resonemang som regeringen för i förarbetena. Samtidigt är det många länsstyrelser som fattar beslut skyndsamt, inom 1–3 dagar. Under perioden 2018–2022 ser vi också att länsstyrelsernas handläggningstider för att fastställa beslut har minskat.³⁶ Länsstyrelserna delar inte uppfattningen att deras handläggningstider för att fastställa Polismyndighetens beslut är för långa.

Variationerna beror framför allt på att länsstyrelserna gör olika när de kommunicerar inför beslut

Våra intervjuer med länsstyrelserna pekar på att handläggningstiderna framför allt varierar för att de tolkar förvaltningslagen på olika sätt. Det gäller specifikt kravet i 25 § förvaltningslagen om att myndigheter behöver kommunicera med den som är part innan beslutet fattas.

En länsstyrelse har gjort tolkningen att de behöver skicka ett brev till den berörda djurägaren med fem dagars yttrandetid. Då tar det minst sju till åtta dagar för länsstyrelsen innan de kan fatta beslut. Andra länsstyrelser berättar att de i första hand försöker kommunicera muntligt (via telefon) med djurägaren och på så sätt kan få ner handläggningstiden. Ytterligare några länsstyrelser kommunicerar inte alls med djurägaren utan fastställer Polismyndighetens beslut direkt när det kommer in till länsstyrelsen.

Den handbok som länsstyrelsernas referensgrupp för tillsynslagen har tagit fram säger att ”fastställande ska enligt Polismyndighetens önskemål ske inom 3–5 dagar.” Men det står också att fastställandet i vissa ärenden kan ta längre tid, eftersom länsstyrelsen behöver kommunicera beslutet först.

Företrädare för Polismyndigheten lyfter också fram att det är ett problem att länsstyrelserna upphäver en betydande del av Polisens beslut om omedelbara omhändertaganden. Det gäller omkring en tredjedel av

³⁶ Polismyndigheten, presentation om Polismyndighetens handläggning av djurärenden (2023-06-15). Det framgår inte om Polismyndigheten räknar in helgdagar eller inte i sin statistik över handläggningstider för att fastställa Polismyndighetens beslut.

besluten, enligt den statistik som vi har fått från Polisen. Enligt Polisen händer det till och med att länsstyrelsen upphäver Polisens beslut även i fall där länsstyrelsen har bedömt att omhändertagandet var befogat. Enligt företrädare för länsstyrelserna kan det bero på att omständigheterna har ändrats efter omhändertagandet. Det kan till exempel vara att en person som blev frihetsberövad blev frisläppt eller att länsstyrelsen har fått kontakt med anhöriga till djurägaren.

5.7 Myndigheterna behöver utbyta information med varandra

Länsstyrelsen och Polismyndigheten behöver utbyta information med varandra på olika sätt för att de ska kunna fatta beslut och för att Polisen ska kunna utreda brott. Men vi kan konstatera att rutinerna för informationsöverföringen brister, vilket bland annat försämrar effektiviteten i myndigheternas arbete. Båda myndigheterna uppger att den andra myndigheten inte lämnar rätt eller tillräcklig information inom rimlig tid.

Vår enkät till länsstyrelserna visar att informationsutbytet är det område där länsstyrelserna upplever att samverkan med Polismyndigheten fungerar minst väl. En tredjedel av länsstyrelserna instämmer inte i påståendet om att samarbetet med Polismyndigheten fungerar bra inom ramen för informationsutbyte.³⁷ Drygt hälften av länsstyrelserna instämmer något i påståendet medan två länsstyrelser instämmer helt och hållet.

5.7.1 Polismyndigheten är skyldig att anmäla uppgifter till länsstyrelsen

Polismyndigheten är skyldig enligt 9 § tillsynsförordningen att anmäla till länsstyrelsen om de känner till uppgifter som de bedömer kan leda till att länsstyrelsen fattar beslut om att omhänderta en hund eller meddela hundförbud. I anmälan ska Polismyndigheten redogöra för omständigheterna i ärendet. Motsvarande bestämmelse finns i djurskyddsförordningen för

³⁷ 33 procent uppger att de antingen inte instämmer alls eller att de inte instämmer i påståendet.

djurskyddsärenden. Polismyndigheten anmäler runt 2 500 sådana ärenden till länsstyrelserna per år.³⁸

Länsstyrelserna anser att Polismyndighetens anmälningar ofta saknar relevant information

I enkätens fritextsvar och i våra intervjuer uppger länsstyrelserna att Polismyndighetens anmälningar ofta saknar tillräcklig information för att länsstyrelserna ska kunna utreda ärendet och eventuellt fatta beslut. Länsstyrelserna anser också att Polismyndigheten ibland helt missar att anmäla incidenter där hundar har orsakat skada, och att de då har fått information om händelsen på något annat sätt.

På Polismyndighetens intranät finns en checklista för hur poliser ska agera när de kommer i kontakt med en bitsk hund. Där framgår bland annat att Polisen måste underrätta länsstyrelsen om det som har inträffat genom en särskild blankett. Där kan de fylla i uppgifter bland annat om vad som har hänt, om det finns tidigare förelägganden, samt om hunden hade koppel eller inte. På blanketten kan de också skriva uppgifter om målsägaren, hundägaren samt om den angripande hunden. Men det är inte alltid som Polisen fyller i dessa uppgifter. Flera av de poliser som vi har intervjuat anser att bristerna i den information som de lämnar kan bero på okunskap hos poliser om vilken information de kan och behöver anmäla till länsstyrelserna.

När det saknas information i anmälan behöver länsstyrelserna begära ut kompletterande information från Polismyndigheten. Men det är svårt för länsstyrelserna att få tag i rätt person hos Polismyndigheten, och de beskriver att de poliser som de kommer i kontakt med ofta inte vet vilken information de får och behöver lämna ut till länsstyrelsen. Det händer till exempel att Polisen maskar relevant information. I vissa fall begär länsstyrelserna ut polisanmälan för att få mer information i ärendet. Men det kan ta flera månader för Polismyndigheten att lämna ut en polisanmälan. Det innebär att det tar lång tid för länsstyrelserna att fatta beslut, vilket i slutändan kan öka risken för att hunden orsakar ytterligare skada. Länsstyrelserna kan också begära in underlag direkt från den som har anmält. Men det belastar den enskilde som då behöver lämna uppgifter till myndigheterna vid två tillfällen.

³⁸ Polismyndigheten (2022). Rättsutredning med anledning av internrevisionens granskning av polisens arbetsuppgifter med fokus på polisiär relevans.

5.7.2 Länsstyrelserna ska underrätta Polismyndigheten om beslut enligt tillsynslagen

Enligt 9 b § tillsynsförordningen ska länsstyrelsen underrätta Polismyndigheten när de har fattat beslut om förelägganden eller förbud enligt tillsynslagen. De ska då använda en blankett som myndigheterna har kommit överens om, som fylls i manuellt av länsstyrelsen och skickas via e-post till Polismyndigheten. Polismyndigheten är beroende av denna typ av information för att kunna utreda brott mot tillsynslagen. De kan till exempel behöva veta om en person har hundförbud eller andra förelägganden när de utreder en händelse som har att göra med den personen.

Polismyndigheten anser att länsstyrelsernas anmälningar är bristfälliga

Länsstyrelserna hanterar dessa anmälningar helt manuellt och därför riskerar de att missa att dela informationen om fattade beslut med Polismyndigheten. Myndigheterna påbörjade ett arbete med att automatisera överföringen av ärendet i samband med att det avslutades hos länsstyrelserna. Men länsstyrelserna kan inte göra detta i sitt nuvarande system, utan det kräver att de inför ett nytt it-stöd.³⁹

Polismyndigheten uppger att de uppgifter som de får från länsstyrelserna om deras fattade beslut ibland saknar nödvändig information, exempelvis personnummer för den som beslutet gäller. Då kan inte Polismyndigheten söka på ärendet. Polismyndigheten framhåller också att de inte får själva beslutet från länsstyrelsen, utan bara information om att ett beslut har fattats. För att få ytterligare information behöver de kontakta den länsstyrelse som har fattat beslutet. Länsstyrelserna bedömer samtidigt att de lämnar den information som Polismyndigheten efterfrågar, enligt den blankett som myndigheterna har kommit överens om.

5.7.3 Polismyndigheten saknar återkoppling efter att de genomfört mentalbesiktning

I kapitel fyra konstaterar vi att få hundar mentalbesiktas efter att de omhändertagits enligt tillsynslagen, och att myndigheterna efterfrågar utökade befogenheter för att kunna besikta fler hundar. Över lag uppfattar

³⁹ Länsstyrelserna (2021). *Behovsutredning Nytt IT-stöd för VÄS-kod 282 och 287*.

vi att myndigheterna är nöjda med själva mentalbesiktningarna och att samarbetet mellan myndigheterna i frågan fungerar relativt väl. Däremot framför Polismyndigheten att de sällan får någon återkoppling på hur länsstyrelserna har fattat beslut efter mentalbesiktningarna, eller förklaring i de fall då länsstyrelsens beslut avviker från Polisens bedömning. Det är viktigt för Polismyndigheten att få information om hur länsstyrelserna går vidare med rekommendationerna från mentalbesiktningarna, för att kunna utveckla och följa upp verksamheten på bästa sätt.

5.8 Djurhemmen har ibland en roll vid omhändertagande av djur

Djur som har omhändertagits av länsstyrelserna eller Polisen förvaras och tas om hand av särskilt upphandlade djurhem eller djurstall. Det är länsstyrelserna som upphandlar djurstallen både för djur som har omhändertagits av Polisen och av länsstyrelserna.

5.8.1 Det varierar om djurhemmen är med vid omhändertagande av djur

Det är vanligt att ett upphandlat djurhem deltar när ett djur omhändertas. De hjälper då till med eller ansvarar för infångning, transport och uppställning. Men det varierar hur stort ansvar de upphandlade djurhemmen tar vid omhändertagandet.

Vid vanliga omhändertaganden som länsstyrelserna fattar beslut om, är länsstyrelsen i princip alltid med, ibland tillsammans med Polisen i de fall då länsstyrelsen har begärt polishandräckning. Ofta är personal från djurhemmet med för att hjälpa till med omhändertagandet, men inte alltid.

När det gäller omedelbara omhändertaganden är det Polismyndigheten som omhändertar djuret, i vissa fall tillsammans med personal från djurhemmet. Ibland är det djurhemmet, ibland är det en djurambulans och ibland är det Polismyndighetens särskilt utbildade hundförare som hjälper till om det gäller en hund. Det finns också exempel på att poliser själva fångar in, kör och förvarar djuret på polisstationen innan till exempel ett djurhem kan komma och hämta det. Det finns också exempel på poliser som inte gör så.

Flera poliser anser att det inte är rimligt att förvänta sig att de har tid eller kompetens att ta hand om djur. Inte heller kan de förväntas ha en anpassad miljö för att transportera och förvara djur, även om det förekommer att poliser och polisstationer har de förutsättningarna.

Ett annat problem som Polismyndigheten upplever är att djurhem och djurtransporter inte kan komma med kort varsel för att hämta ett djur. Det kan innebära att djuren antingen får förvaras länge på en polisstation, eller att Polisen själva får köra djuret till djurhemmet. De anser att det då tar onödigt tid från Polisen.

Ytterligare ett problem är att länsstyrelserna inte alltid meddelar när de ingår nya avtal om djurhem. Det ställer till problem för Polismyndigheten när de behöver plats för ett omhändertaget djur.

Det är alltså otydligt vad som gäller för både ansvariga myndigheter och djurhem som ofta jobbar mot flera länsstyrelser eftersom det skiljer sig från fall till fall hur det fungerar när ett omhändertagande genomförs. Det kan också medföra arbetsmiljöproblem när det inte finns ett enhetligt förfarande kring hur länsstyrelserna och Polisen ska hantera djuren, som ibland kan vara farliga att hantera. Enligt Polismyndighetens representant för nationella polishundtjänsten borde det alltid vara utbildad personal som är tränad att hantera aggressiva hundar som fångar in dem om det gäller ett omhändertagande enligt tillsynslagen.

5.8.2 Vilka krav länsstyrelserna ställer i sin upphandling av djurhemmen varierar i stor utsträckning

Länsstyrelsernas krav på djurhemmen varierar i stor utsträckning vilket åtminstone delvis leder till att det fungerar på olika sätt när det gäller om djurhemmen fångar in och transporterar djur som har omhändertagits. Vår kartläggning av vilka krav som länsstyrelserna ställer när de upphandlar djurhem visar att det är ganska olika om länsstyrelserna till exempel ställer krav på att djurhemmen ska ha kompetens att hantera farliga hundar, om infångning och transport ingår eller inte samt om det finns krav på att djurhemmen ska inställa sig inom en viss tid för att kunna omhänderta djur (se tabell 2). Totalt har vi fått underlag från 17 länsstyrelser. Samtidigt är det få länsstyrelser som uppger att de inte anser att djurhemmen tillfredsställer deras behov.

Tabell 2. Länsstyrelsernas kravställning i upphandlingar av djurhem.

Krav	Antal
Kompetens att hantera farliga hundar	7
Infångning av djur ingår	9
Transport av djur ingår	10
Djurhemmet ska inställa sig inom en rimlig tid för att hämta upp djuret (cirka 2–3 timmar, beroende på var i landet omhändertagandet sker)*	8
Djurhemmet ska ha möjlighet att ta emot djur som omhändertagits dygnet runt	3
Särskild djurkompetens	12

*I glest befolkade län kan det vara svårt att kräva en inställelsetid på 2–3 timmar på grund av långa avstånd. Därför är det rimligt med viss variation och att inställelsetiden är något längre i vissa län.

Källa: Statskontorets sammanställning av uppgifter från länsstyrelserna.

6 Länsstyrelsernas stödstrukturer och fortbildning behöver stärkas

I detta kapitel analyserar vi länsstyrelsernas stödstrukturer och vilken kunskap som de behöver, både i förhållande till tillsynslagen och djurskyddslagen. Analysen utgår från att länsstyrelserna ska ha tillgång till den vägledning, det stöd och de system som de behöver för att bedriva sin verksamhet samt tillgång till rätt kompetens för att kunna utföra sina uppgifter.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

- Det finns stora brister i länsstyrelsernas ärendehanteringssystem, men det pågår arbete med att åtgärda bristerna.
- Jordbruksverket har det övergripande ansvaret för stöd och vägledning inom djurskyddsområdet.
- Inom tillsynsområdet har länsstyrelserna själva bildat en referensgrupp som bidrar till att skapa samsyn och till att utbyta erfarenheter, men gruppen har inget beslutsmandat.
- Länsstyrelserna är i stora drag nöjda med de skriftliga och personella stöd som finns, men det finns brister. En brist är till exempel att referensgruppens handbok för tillsynsärenden har oklar status.
- Länsstyrelserna saknar möjligheter till fortbildning inom tillsynslagen.
- Det saknas mål för och uppföljning av verksamheten utifrån tillsynslagen. Det leder till att länsstyrelserna har svårt att veta hur de ska prioritera.
- Ansvaret för samordning, stöd, vägledning och föreskrifter är i dag spritt på flera länsstyrelser. Det finns goda argument för att samla arbetet med stöd, vägledning, föreskrifter, samordning och uppföljning av länsstyrelsernas arbete utifrån tillsynslagen på en aktör.

6.2 Länsstyrelsernas stödstrukturer har utmaningar

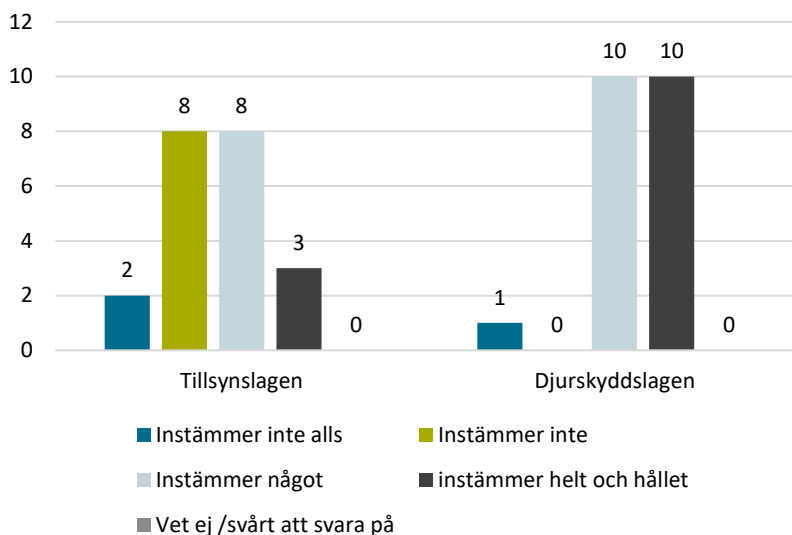
Länsstyrelserna handlägger alla ärenden enligt tillsynslagen och djurskyddslagen. Vi har därför särskilt undersökt de stödstrukturer och möjligheter till fortbildning som finns knutna till handläggningen av dessa ärenden, för att kunna bedöma om stöd och stödstrukturer är ändamålsenliga. Sammantaget ser vi att länsstyrelsernas stöd och stödstrukturer har utmaningar.

6.2.1 Brister i länsstyrelsernas ärendehanteringssystem

Länsstyrelserna har inte något gemensamt ärendehanteringssystem som säkerställer en enhetlig, rättssäker och effektiv handläggning av djurärenden i stort, och tillsynsärendena i synnerhet.

Enligt Statskontorets enkät till länsstyrelserna anser flera att de inte har något ändamålsenligt system för ärendehantering av tillsynsärenden. Fler är positivt inställda till ärendehanteringssystemet för ärenden som hör till djurskyddslagen (se figur 8).

Figur 8. Antal länsstyrelser som instämmer i påståendet "Länsstyrelsen har tillgång till ändamålsenligt ärendehanteringssystem (it-system som används till handläggningen) för att kunna arbeta med (respektive område)".



Det nuvarande systemet är inte anpassat till behoven

Länsstyrelserna använder diarieföringssystemet Platina för att hantera ärenden, men det är inte anpassat för handläggningsprocessen för djurärenden. Verksamhets specifika stöd för ärendena ligger i stället utanför systemet. Som komplement till Platina använder länsstyrelserna både stöd och rutiner som respektive länsstyrelse har tagit fram och stöd som länsstyrelserna har tagit fram gemensamt. Det är lätt att länsstyrelserna missar viktig information i handläggningen eftersom de behöver komplettera de uppgifter som finns i Platina med uppgifter i andra program såsom OneNote och Excel. Även rutinerna för och hanteringen av sekretesskyddade uppgifter och personuppgifter har brister.⁴⁰

Problem för länsstyrelserna att se historik från andra län

Ärendehanteringssystemet Platina visar inte historiken från andra länsstyrelser i ärenden som har att göra med tillsynslagen. Men hundägarens historik är viktig i bedömningen av ärenden enligt tillsynslagen, eftersom den kan visa på risker för nya incidenter med hunden. Länsstyrelserna går i stället ofta via Polismyndigheten för att få historik från andra delar av landet, eftersom de till skillnad från länsstyrelserna har ett nationellt diariesystem där de även registrerar länsstyrelsernas beslut i ärendena. Omvägen över Polisens system belastar Polismyndigheten i onödan. Samtidigt är det inte heller ett säkert förfarande, eftersom det inte går att lita på att Polismyndighetens system omfattar samtliga ärenden från länsstyrelserna.

Länsstyrelsernas program ENZO syftar till att ta fram gemensamma processer och ett gemensamt system för djurärendena

På länsstyrelserna pågår ett arbete genom programmet ENZO med att ta fram gemensamma processer och ett nytt it-stöd som länsstyrelserna ska använda för både ärenden enligt tillsynslagen och djurskyddslagen. Programmet syftar till att verksamheten och hanteringen av ärenden inom djurskydd och tillsynslagen ska bli mer säker, effektiv och likriktad.

⁴⁰ Länsstyrelserna (2021). *Behovsutredning Nytt IT-stöd för VÄS-kod 282 och 287*, s. 9.

Bakgrunden till programmet var bland annat att verksamheten behöver ett it-stöd för ärendehantering, vid sidan av diarieföringssystemet Platina. Enligt ENZO:s utredning behöver länsstyrelserna ensa sina processer och åtgärda brister i hur de hanterar personuppgifter och sekretess i tillsyns-ärendena.⁴¹ Att det finns brister i personuppgiftshanteringen bekräftas också av en revisionsrapport av länsstyrelsernas dataskyddsbud.⁴²

6.2.2 Länsstyrelserna är nöjda med sitt skriftliga och personella stöd men det kan bli bättre

Vår enkät och våra intervjuer visar att länsstyrelserna är relativt nöjda med det skriftliga och personella stöd som de har tillgång till, men att det finns förbättringspotential inom några områden. Det gäller både tillsynslagen och djurskyddslagen.

Jordbruksverket ansvarar för vägledning och stöd inom djurskydd

Inom djurskyddsområdet har Jordbruksverket uppdrag att tillhandahålla stöd och vägledning åt länsstyrelserna, och myndigheten har även föreskriftsrätt inom området. Jordbruksverket har utfärdat föreskrifter och tagit fram en skriftlig vägledning för djurskyddskontroller som också innehåller riktlinjer för omedelbara omhändertaganden. Jordbruksverket, tillsammans med länsstyrelserna, håller utbildningar för länsstyrelsernas djurskyddshandläggare. Bland annat har de tagit fram en digital utbildning riktad till alla länsstyrelsernas djurskyddshandläggare. Därtill sammanställer Jordbruksverket en rapport över länsstyrelsernas djurskyddsarbete där utvecklingen av bland annat klagomålsärenden och länsstyrelsernas kontroller utifrån djurskyddslagen följs upp över tid.

Länsstyrelserna har en referensgrupp för ärenden enligt tillsynslagen

Det är Länsstyrelsen i Norrbottens län som har föreskriftsrätt när det gäller länsstyrelsernas verksamhet enligt tillsynslagen. Därutöver har länsstyrelserna bildat en referensgrupp för verksamheten. Länsstyrelsen i Stockholm är ordförande och de tar ett stort ansvar för att samordna och

⁴¹ Länsstyrelserna (2021). *Behovsutredning Nytt IT-stöd för VÄS-kod 282 och 287*.

⁴² Länsstyrelserna, Dataskyddsbudet (2021). *Dataskyddsrevision avseende handläggning av ärenden enligt lagen om tillsyn över hundar och katter VÄS 287*.

vägleda länsstyrelsernas arbete. I referensgruppen ingår representanter från länsstyrelserna i Jönköping, Jämtland, Kalmar, Norrbotten, Stockholm, Skåne, Södermanland, Uppsala, Västra Götaland, Örebro och Östergötland. I referensgruppen finns även en objektspecialist för tillsynslagen. Länsstyrelsen i Södermanland är kontaktlänsråd för frågor som har att göra med tillsynslagen.

Referensgruppen för ärenden enligt tillsynslagen är ett forum för att nå samsyn mellan länsstyrelsernas handläggare. I forumet kan länsstyrelserna diskutera aktuella frågor. Referensgruppen har inget beslutsmandat men kan ta fram beslutsunderlag till länsrådsgruppen där samtliga 21 länsstyrelser ingår.

Många länsstyrelser beskriver att de kan skriva i referensgruppens e-postgrupp om de har frågor som rör hur tillsynslagen ska tillämpas eller för att få reda på hur andra länsstyrelser har bedömt olika typer av ärenden. Referensgruppen har också arrangerat två nationella handläggarträffar med syfte att utbyta erfarenheter och diskutera olika principiella frågor om tillsynslagen.

Referensgruppen har tagit fram en handbok som är tänkt att vägleda länsstyrelsernas arbete med tillsynslagen. De flesta länsstyrelser uppger att de använder sig av handboken men många menar också att de använder den i begränsad utsträckning. Handboken är inte beslutad av länsstyrelserna och bara delvis juridiskt kvalitetssäkrad. Någon länsstyrelse beskriver också att handboken inte alltid är uppdaterad när till exempel Polisen ändrar sina rutiner. Eftersom handboken inte är beslutad har den oklar status för många länsstyrelser. Det är inte alltid tydligt för handläggare vad som gäller och hur de ska förhålla sig till det som står i handboken.

Det förekommer också att respektive länsstyrelse har egna vägledningar och rutiner för arbetet som gäller utöver handboken. Länsstyrelserna använder också juridiskt och administrativt stöd inom sina respektive organisationer i arbetet med tillsynslagen och omedelbara omhändertaganden enligt djurskyddslagen.

Länsstyrelsen i Norrbotten ger stöd och vägledning via referensgruppen

Enligt tillsynsförordningen samordnar Länsstyrelsen i Norrbottens län övriga länsstyrelser i arbetet enligt tillsynslagen och ger stöd, råd och vägledning till dem. Men Länsstyrelsen i Norrbotten får ingen ekonomisk kompensation för denna uppgift eller för ansvaret att utfärda föreskrifter.

Länsstyrelsen i Norrbotten ingår i referensgruppen och ger stöd och vägledning via detta forum. Utöver det stöd och den vägledning som referensgruppen tillhandahåller ges inget ytterligare stöd.

6.2.3 Länsstyrelserna saknar möjlighet till fortbildning inom tillsynslagen

Vår enkät visar att de allra flesta länsstyrelser anser att de har rätt kompetens för att kunna arbeta på ett ändamålsenligt sätt med de båda lagstiftningarna. Men många länsstyrelser uttrycker både i enkätens fritextsvar och i våra intervjuer att de saknar en särskild utbildning för handläggare som arbetar med tillsynslagen.

Linnéuniversitetet tillhandahåller en kurs om handläggning av ärenden enligt tillsynslagen. Men kursen är enligt flera av länsstyrelserna inte anpassad efter vilken kunskap som länsstyrelserna behöver. Länsstyrelserna upphandlar inte längre kursen och det finns därmed ingen utbildning eller fortbildning som länsstyrelsernas handläggare kan gå kopplat till tillsynslagen.

Länsstyrelserna bedömer att de behöver kompetensutveckling i hur tillsynslagen ska tillämpas, hur förelägganden bäst utformas samt i hur de praktiskt ska hantera hundar som kan vara farliga. Några länsstyrelser skriver i enkätsvaren att en utbildning med fördel skulle kunna arrangeras tillsammans med Polismyndigheten.

6.2.4 Länsstyrelserna saknar mål och uppföljning för tillsynsärendena

För att säkerställa att länsstyrelserna handlägger klagomålsärenden utifrån djurskyddslagen effektivt finns en indikator som säger att det är ett mål att minst 90 procent av alla klagomålsärenden ska handläggas inom 90 dagar. Målet är framtaget av Rådet för djurskyddskontroll som leds av Jordbruksverket, där även representanter från länsstyrelserna och Livsmedelsverket ingår.

Trenden sedan 2015 är att allt fler länsstyrelser når detta mål. I dag når 15 av 21 länsstyrelser målet helt.

Men det finns varken mål eller uppföljning för ärenden utifrån tillsynslagen. Ungefär hälften av länsstyrelserna kan inte uppge handläggningstiderna för tillsynsärenden. Resterande länsstyrelser kan uppge en ungefärlig siffra för i vilken utsträckning de har handlagt ärendena inom 90 dagar. Bland dessa ser vi stora variationer när det gäller i vilken utsträckning de handlagt inom 90 dagar eller inte. Men uppgifterna är inte helt tillförlitliga.

Enligt länsstyrelserna skulle tydligare mål göra det lättare för dem att veta hur högt de ska prioritera arbetet. Det skulle också underlätta för dem om tillsynsärendena ingick i länsstyrelsernas kontrollplaner, vilket de inte gör i dag.

6.3 Behov av att samla stöd, vägledning och uppföljning för verksamheten enligt tillsynslagen

Inom djurskyddsområdet ligger ansvaret för stöd, vägledning, samordning och att utfärda föreskrifter samlat på Jordbruksverket. Jordbruksverket har det övergripande ansvaret för att upprätthålla och utveckla djurskyddet i Sverige.

Men för tillsynsärendena är ansvar för föreskrifter, vägledning och kontaktlänsråd för tillsynsärenden spritt på länsstyrelserna. Ingen aktör har ansvar för utbildning eller uppföljning av myndigheternas arbete utifrån tillsynslagen.

Jordbruksverket roll utifrån tillsynslagen är i dag begränsad.

Jordbruksverkets enda uppgift enligt tillsynslagen är att föra register över hund- och kattägare.

Vi kan konstatera att det finns utmaningar i länsstyrelsernas verksamhet enligt tillsynslagen och att det finns variationer i länsstyrelsernas beslutsfattande och tillämpning av lagstiftningen. Därför kan det finnas behov av att samla stöd, vägledning, samordning och uppföljning på en aktör, i likhet med hur stödet för djurskyddsarbetet är organiserat.

6.3.1 Det finns både för- och nackdelar med att länsstyrelserna ansvarar för stöd och vägledning

Vi ser både för- och nackdelar med att länsstyrelserna själva ansvarar för föreskrifter, stöd och vägledning i arbetet med tillsynslagen. En fördel är att länsstyrelserna känner ägarskap för att förbättra verksamheten. Det är de som jobbar i verksamheten och de har därför lätt att se vilket stöd, vilken vägledning, vilket erfarenhetsutbyte och vilken samordning som behövs. De kan då också se till att det utformas så att det passar verksamheten och dess specifika förutsättningar. Ett tydligt exempel på det är handläggarräffarna. Länsstyrelserna uppskattar dessa träffar, där de har stor möjlighet att påverka både form och innehåll. De har också kunskap och erfarenhet av att tillämpa lagstiftning, vilket är till stor nytta när de utformar stöd, vägledning och uppföljning.

Den nackdel som finns med att länsstyrelserna ansvarar för stöd och vägledning är att länsstyrelserna har svårt att avsätta och prioritera resurser för arbetet. De har också begränsade möjligheter att arbeta strategiskt och proaktivt med stöd och vägledning. Handboken som länsstyrelsernas referensgrupp har tagit fram är ett exempel där vägledningen enbart i vissa delar har kvalitetssäkrats juridiskt och den är inte heller beslutad. Det har lett till att den har oklar status och därför används i begränsad utsträckning.

Utmaning att stödet är spritt på olika länsstyrelser

Det medför också flera utmaningar att stöd och vägledning som har att göra med verksamheten enligt tillsynslagen är utspritt på olika länsstyrelser och på referensgruppen. En utmaning är att arbetet sker mindre samlat och att kompetensen därmed blir utspridd på motsvarande sätt. Vi bedömer att det inte heller är ändamålsenligt att ansvar för föreskrifter och kontakt-länsråd ligger på två länsstyrelser som har relativt få ärenden.

Avsaknaden av en samlad struktur för stöd och vägledning minskar både möjligheten att göra rätt och effektiviteten

Både länsstyrelsernas möjligheter att arbeta ändamålsenligt enligt lagstiftningen och deras effektivitet i genomförandet försämras av att de inte har en samlad struktur och ett tydligt mandat att arbeta systematiskt med stöd, vägledning och utbildning kopplat till tillsynslagen. Arbetet följs inte heller upp, vilket även försämrar möjligheterna att utveckla

verksamheten. Dessutom blir även förutsättningarna för att bedriva ett kontinuerligt utvecklingsarbete över tid sämre. Det kan jämföras med Jordbruksverkets nationella djurskyddsrapporter.⁴³ Dessa rapporter pekar utifrån uppföljningen ut ett tydligt behov av utveckling som länsstyrelserna och Jordbruksverket strategiskt arbetar med och följer upp.

⁴³ Jordbruksverket (2022). *Nationell djurskyddsrapport 2022 – En redovisning av kontrollmyndigheternas arbete.*

7 Myndigheterna har haft svårt att hitta fungerande samverkansformer

En del i vårt uppdrag är att analysera samverkan mellan myndigheterna. För att samverkan ska vara ändamålsenlig, anser vi att myndigheterna behöver veta vad de behöver samverka kring och vad syftet med samverkan är. Det är också viktigt att samverkan sker på rätt nivå, och att det finns lämpliga former för dialog och kommunikation.

7.1 Sammanfattande iakttagelser

- Polismyndigheten och länsstyrelserna delar ansvaret för verksamheten och behöver därför samverka både i det operativa arbetet och kring mer strategiska frågor.
- Det är anmärkningsvärt att myndigheterna inte har fått till stånd någon regelbunden, fungerande samverkan på nationell nivå trots att det har gått fem år sedan uppgifterna fördes över från Polismyndigheten till länsstyrelserna.
- Det saknas fungerande kontaktvägar och forum för dialog mellan myndigheterna på samtliga nivåer. Samverkan förekommer och fungerar ofta väl på lokal och regional nivå, men den är personberoende och därmed sårbar.
- När samverkan brister får myndigheterna sämre möjligheter att arbeta effektivt med verksamheten enligt tillsynslagen och djurskyddslagen. Att samverkan inte har fungerat fullt ut har ökat frustrationen mellan myndigheterna. Det har gjort det svårt att komma fram till hur uppgifter ska lösas, till exempel när uppgifterna kräver att myndigheterna utbyter information.

7.2 Myndigheterna behöver samverka av flera skäl

Sedan 2018 delar Polismyndigheten och länsstyrelserna ansvaret för att arbeta med tillsynslagen och vissa delar av djurskyddslagen. Myndigheterna behöver därför samverka. Det gäller både operativ samverkan i det dagliga arbetet och samverkan i mer strategiska frågor.

Myndigheterna behöver utbyta information med varandra, till exempel Polismyndighetens anmälningar till länsstyrelserna med uppgifter som länsstyrelserna kan behöva för att fatta beslut enligt tillsynslagen. När Polismyndigheten har gjort ett omedelbart omhändertagande underställer de beslutet till länsstyrelsen, vilket också kräver ett visst utbyte.

Polismyndigheten å sin sida behöver information om länsstyrelsernas beslut om förlägganden och förbud enligt tillsynslagen för att kunna utreda brott. De behöver även samverka kring handräckningar, både inom processen inför en handräckning med begäran och beviljande samt under själva genomförandet av handräckningen. Därutöver har myndigheterna kontakter i frågor som bland annat rör mentalbesiktningar av omhändertagna hundar och upphandling av stallplatser.

Myndigheterna lyfter fram att de även behöver samverka i strategiska frågor, för att kunna ha en gemensam bild över syftet med verksamheten och hur den bör utvecklas. Det kan till exempel handla om att göra gemensamma riskbedömningar och omvärldsanalyser. Men det handlar även om att komma fram till hur olika delar av lagstiftningen ska tolkas och tillämpas. Att myndigheterna gör gemensamma tolkningar och har ett välfungerande samarbete är också viktigt för medborgarnas förtroende för myndigheterna.

7.3 Det saknas strukturer för samverkan och dialog mellan myndigheterna

I vår utredning har det blivit tydligt att det saknas strukturer för samverkan mellan Polismyndigheten och länsstyrelserna på samtliga nivåer. Det handlar framför allt om att det inte finns fungerande kontaktvägar mellan myndigheterna och inte heller några forum för dialog. Myndigheterna har inte lyckats få till stånd någon fungerande, regelbunden samverkan på

nationell nivå, vilket är anmärkningsvärt. Det förekommer samverkan, framför allt på lokal och regional nivå. Där kan den i många fall fungera väl, men den är personberoende och därmed sårbar. På vissa håll i landet finns i princip ingen samverkan alls.

7.3.1 Samverkan på central nivå fungerade väl inför överföringen av uppgifter men är nu otillräcklig

Inför överförandet av uppgifter från Polismyndigheten till länsstyrelserna i juni 2018 tillsatte myndigheterna en gemensam projektgrupp som arbetade med att förbereda för de förändrade arbetsförhållandena. I våra intervjuer beskriver myndigheterna att samarbetet i den förberedande fasen fungerade väl. Polismyndigheten tog fram material och utbildningar för att länsstyrelserna skulle kunna ta över uppgifterna på ett så bra sätt som möjligt.

Men sedan överföringen trädde i kraft har myndigheterna haft svårt att få till en regelbunden samverkan på central nivå. En utmaning är att länsstyrelserna är 21 fristående myndigheter som fattar sina egna beslut. I den mån samverkan sker på nationell nivå så är det i första hand sammankallande för länsstyrelsernas referensgrupp för tillsynsärenden som för länsstyrelsernas talan gentemot Polismyndigheten. Men referensgruppen har inget beslutsmandat. I frågor där det krävs beslut behöver därför referensgruppen skicka frågan vidare till länsstyrelsernas chefsforum. Hos Polismyndigheten är det den nationella djurskyddsgruppen som sköter samverkan med länsstyrelserna på nationell nivå. Den nationella djurskyddsgruppen är placerad i Stockholm.

Sedan uppgifterna fördes över till länsstyrelserna 2018 har Näringsdepartementet vid ett tillfälle kallat myndigheterna till ett formellt samverkansmöte år 2022. Myndigheterna själva tog initiativ till ytterligare ett samverkansmöte som ägde rum i november 2023. Både länsstyrelserna och Polismyndigheten uppger till oss att det har varit mycket svårt att få till möten och att komma i kontakt med den andra myndigheten.

7.3.2 Det finns inga strukturer för samverkan på regional och lokal nivå men på många håll fungerar det bra

Det framkommer i vår utredning att det varierar mycket mellan de olika polisregionerna och länsstyrelserna när det gäller hur väl samverkan fungerar. Det finns inga särskilda strukturer för samverkan varken på

regional eller lokal nivå. Det saknas fungerande kontaktvägar och forum för dialog mellan myndigheterna. Det innebär att varje polisregion tillsammans med de länsstyrelser som ingår i området skapar sina egna rutiner och processer för samverkan.

Sammantaget kan vi konstatera att samverkan är personberoende och därmed sårbar, eftersom det saknas processer och strukturer för samverkan på regional och lokal nivå. Statskontoret bedömer att det inte är ändamålsenligt med tanke på att både kontakter och samverkan krävs till följd av hur systemet ser ut i dag.

De flesta länsstyrelser tycker att samverkan på regional nivå fungerar bra

En stor majoritet av länsstyrelserna, 76 procent, instämmer i vår enkät i påståendet att samarbetet med Polismyndigheten som helhet fungerar bra. Våra intervjuer med länsstyrelserna och Polismyndigheten visar också att de intervjuade anser att samarbetet på regional och lokal nivå fungerar relativt väl, på de flesta håll i landet.

Vissa av de som beskriver att samverkan fungerar bra på lokal och regional nivå förklarar det med att det är lättare på mindre orter att skapa personliga kontakter mellan myndigheterna. Samtidigt verkar det inte vara en framgångsfaktor i sig. Över lag kan vi inte se något tydligt mönster där samverkan skulle fungera bättre i exempelvis mindre tätbefolkade regioner.

Det finns också exempel där myndigheterna har tagit egna initiativ regionalt för att fördjupa och utveckla samverkan. Ett sådant exempel är ett erfarenhetsutbyte om mentalbesiktningar av hundar mellan polisområde Västerbotten och Länsstyrelsen i Västerbottens län. Polismyndigheten tog initiativ till dessa träffar när länsstyrelsen tog över ansvaret 2018 för att öka kunskapen om farliga hundar och om hur mentalbesiktningar går till. Erfarenhetsutbytet har senare utökats till samtliga länsstyrelser som täcks av polisregion Nord. Polismyndigheten beskriver att utbytet har ökat kunskapen och även bidragit till att det har blivit lättare att samarbeta överlag samt att myndigheterna har fått lättare att ta kontakt med varandra.

I vissa delar av landet finns ingen fungerande samverkan på regional nivå

I vissa delar av landet uppger myndigheterna att de inte samverkar alls. I några fall har myndigheterna till och med tagit aktivt avstånd från kontakter med varandra som inte är absolut nödvändiga. I dessa fall kan den bristande samverkan spåras till tidigare konflikter mellan enskilda tjänstepersoner på myndigheterna. Vi bedömer att detta följer av att samverkan är personberoende och att det saknas strukturer för samverkan.

I de fall där samverkan inte fungerar på regional nivå går det i viss mån ut över myndigheternas möjligheter att arbeta effektivt. En länsstyrelse berättar att de för att få kontakt med Polismyndigheten behöver ringa 114 14 och ibland vänta i flera timmar i telefonkö för att till exempel få nödvändig information i ett ärende. På samma sätt finns det exempel där Polismyndigheten inte har kunnat komma fram till länsstyrelsen under kontorstid.

7.3.3 Frustration mellan myndigheterna har förvärrats av bristande samverkan

Vår bild utifrån de intervjuer vi har genomfört med Polismyndigheten och länsstyrelserna är att det finns en frustration hos medarbetare i båda myndigheterna gentemot varandra. Det handlar om saker som hur den andra myndigheten tolkar sitt uppdrag, vilket ansvar den bör ta i olika situationer, myndighetens tillgänglighet och deras kunskap om olika delar av lagstiftningen.

Det är svårt att bedöma om frustrationen beror på bristande samverkan eller på något annat. Det är inte säkert att enbart mer eller fördjupad samverkan skulle ha kunnat lösa problemen. En del grundar sig i faktiska brister i myndigheternas hantering, som vi beskriver i kapitel fem. Ett exempel är Polismyndighetens frustration över att vissa länsstyrelser inte hanterar underställda beslut om omhändertagande tillräckligt skyndsamt. Ett annat är länsstyrelsernas frustration över att Polismyndighetens anmälningar enligt tillsynslagen inte innehåller tillräckligt mycket information.

Men vi bedömer att bristande samverkan i längden bidrar till att öka irritationen och minska förståelsen för hur den andra myndigheten agerar och hur de hanterar ärendena. Att myndigheterna har få tillfällen att knyta kontakter försämrar också deras möjligheter att förstå den andres förutsättningar och behov. Det innebär i sin tur att myndigheterna har begränsade möjligheter att komma överens om hur de ska lösa uppgifter där de behöver utbyta information eller samverka på andra sätt. Den bristande samverkan riskerar också att leda till att allmänheten och i synnerhet de som till exempel gör anmälningar eller tar emot beslut i egenskap av djurägare tappar förtroende för myndigheterna.

Referenser

Brottsförebyggande rådet (2024). Kriminalstatistik *Personer lagförda för brott* (hämtad 2024-01-22).

<https://bra.se/statistik/kriminalstatistik/personer-lagforda-for-brott.html>

Jordbruksverket (2022). *Nationell djurskyddsrapport 2022 – En redovisning av kontrollmyndigheternas arbete*.

Jordbruksverkets (2024). Statistik ur hundregistret (hämtad 2024-01-17).

<https://jordbruksverket.se/e-tjanster-databaser-och-appar/e-tjanster-och-databaser-djur/hundregistret/statistik-ur-hundregistret>

Länsstyrelsen i Norrbottens föreskrifter till lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter.

Länsstyrelserna (2021). *Behovsutredning Nytt IT-stöd för VÅS-kod 282 och 287*.

Länsstyrelserna, Dataskyddsombudet (2021). *Dataskyddsrevision avseende handläggning av ärenden enligt lagen om tillsyn över hundar och katter VÅS 287*.

Norra Skåne. 2023-08-19. *Stephanie, 23, kritisk mot polisens insats vid hundattack*.

Polismyndigheten (2022). *Rättsutredning med anledning av internrevisionens granskning av polisens arbetsuppgifter med fokus på polisiär relevans*.

Polismyndigheten (2021). *Polismyndighetens hantering av djurärenden*.

Proposition 2006/07:126. *Tillsyn över hundar och katter*.

Proposition 2016/17:224. *Renodling av Polismyndighetens arbetsuppgifter när länsstyrelserna tar över uppgifter på djurområdet*.

Proposition 2017/18:147. *Ny djurskyddslag.*

Proposition 2021/22:18. *Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem.*

SOU 2003:46. *Hund i rätt händer – om hundägarens ansvar.*

SOU 2015:3. *Med fokus på kärnuppgifterna.*

Statistiska centralbyrån (2012). *Hundar, katter och andra sällskapsdjur 2012.*

Veterinärförbundet (2023). *Enkät om omedelbart omhändertagande och avlivning av djur.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

13

2023-05-11
LI2023/02465
LI2023/00375

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag att utvärdera hur myndigheternas verksamhet enligt tillsynslagen och viss verksamhet enligt djurskyddslagen fungerar

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att utvärdera hur länsstyrelsemas och Polismyndighetens verksamhet enligt lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter (tillsynslagen) fungerar när det gäller att skydda omgivningen mot skador och avsevärda olägenheter orsakade av hundar. Utvärderingen ska även omfatta myndigheternas verksamhet i fråga om omedelbara omhändertaganden av djur och handräddning enligt djurskyddslagen (2018:1192).

Statskontoret ska:

- bedöma om myndigheterna bedriver verksamheten effektivt i relation till deras förutsättningar och analysera samarbetet mellan myndigheterna,
- analysera och bedöma om uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna, myndigheternas befogenheter och lagstiftningen i övrigt är utformade på ett ändamålsenligt sätt, och
- vid behov föreslå åtgärder, t.ex. rörande förändrade arbetssätt hos myndigheterna, eller ändrad lagstiftning eller justeringar i regeringens styrning för en mer effektiv verksamhet och för ett bättre djurskydd samt ett bättre skydd för omgivningen mot skador och avsevärda olägenheter som orsakas av hundar.

Vid genomförandet av uppdraget ska Statskontoret beakta att Polismyndighetens huvuduppgift är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt bekämpa brott. Vidare ska Statskontoret ha i åtanke att det, med hänsyn till samhällsutvecklingen, är viktigt att polisens resurser i möjligaste mån kan användas till kärnverksamheten.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Malmorgsgatan 3
E-post: li.registrator@regeringskansliet.se

Statskontoret ska även beskriva de ekonomiska och andra konsekvenser, t.ex. samhällsekonomisk effektivitet, som eventuella förslag till åtgärder kan ha för offentlig sektor, företag eller enskilda.

Länsstyrelsema och Polismyndigheten förutsätts vara behjälpliga med det underlag och den information som behövs för att Statskontoret ska kunna genomföra uppdraget.

Statskontoret ska under uppdragets genomförande inhämta synpunkter från Statens jordbruksverk (Jordbruksverket).

Statskontoret ska senast den 28 februari 2024 lämna en skriftlig redovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).

Bakgrund

Enligt Jordbruksverkets hundägarregister finns det i dag drygt en miljon hundar och 787 000 hundägare registrerade i Sverige. De flesta hundägare sköter sina hundar på ett bra sätt och tar ett aktivt ansvar för att hunden fungerar väl också i förhållande till omgivningen. Trots det och trots att det ställs tydliga krav på den som ansvarar för en hund, skadas varje år ett förhållandevis stort antal människor till följd av att de blir bitna eller angripna av hundar. Enligt statistik från Socialstyrelsen skadades under perioden 2017–2022 i genomsnitt drygt 3 700 personer per år. De senaste elva åren har vidare, enligt preliminära uppgifter från Socialstyrelsen, även elva dödsfall inträffat där ”Biten eller angripen av hund” angivits i dödsorsaksregistret som underliggande orsak till dödsfallet. Det förekommer även att hundar skadar andra djur eller orsakar olägenheter för omgivningen.

Ansvar för att vidta åtgärder för att hindra att hundar orsakar skador eller avsevärda olägenheter delas sedan cirka fem år tillbaka mellan länsstyrelsema och Polismyndigheten. Från och med den 1 juni 2018 tog länsstyrelserna över merparten av de djurrelaterade uppgifter som Polismyndigheten då ansvarade för enligt såväl tillsynslagen som djurskyddslagen, som ett led i att renodla Polismyndighetens arbetsuppgifter. Syftet med omstruktureringen var att ge Polismyndigheten bättre förutsättningar att arbeta effektivt och med hög kvalitet i kämverksamheten, dvs. att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet (prop. 2016/17:224, bet. 2017/18:JuU6, rskr. 2017/18:145). Länsstyrelsema har numera det

huvudsakliga ansvaret för att besluta om åtgärder vid bristande tillsyn av hundar enligt tillsynslagen och för att verkställa beslut om omhändertaganden av hundar och andra djur som fattas med stöd av tillsynslagen eller djurskyddslagen. Om det är nödvändigt att omedelbart omhänderta ett djur är det dock fortfarande en uppgift för polisen i vissa fall. Polisen ska även lämna länsstyrelsen den hjälp som behövs för att kunna verkställa sådana beslut och för att kunna utföra kontroller med stöd av djurskyddslagen.

Den närmare regleringen av vilka åtgärder myndigheterna kan vidta och om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna finns i 8–9, 11–15, 17–18 a och 20 §§ tillsynslagen samt i 8 och 9 kap. djurskyddslagen. Av 8 kap. 6 § djurskyddsförordningen (2019:66) framgår det att det är länsstyrelserna som är de huvudsakliga operativa kontrollmyndigheterna på djurskyddsområdet.

Det delvis delade ansvaret för omhändertaganden av djur, den samverkan som krävs mellan myndigheterna när det gäller handräckning och den omständigheten att länsstyrelsema, till skillnad från Polismyndigheten inte bedriver verksamhet dygnet runt samt saknar de tvångs- och våldsbefogenheter som polisen har, medför vissa utmaningar för de inblandade myndigheterna. Å ena sidan behöver åtgärder kunna vidtas snabbt, även under kvällar och helger, för att skydda människor och djur från faror och lidande. Å andra sidan konkurrerar djurärendena om polisens resurser med andra brådskande ärenden som kräver polisens närvaro eller särskilda tvångs- och våldsbefogenheter. Myndigheterna är därför ömsesidigt beroende av sinsemellan väl fungerande informationsflöden, planering och prioritering av ärenden, snabb handläggning och verkställighet av beslut samt att beslut och rutiner är likvärdiga mellan myndigheterna och i förhållande till enskilda djurhållare.

En viktig skillnad mellan lagstiftningarna är vidare att i tillsynslagen saknas, till skillnad från i djurskyddslagen, bestämmelser om att länsstyrelsen eller Polismyndigheten ska utöva tillsyn av att lagens bestämmelser följs och en särskilt reglerad rätt till tillträde och rätt att få upplysningar eller ta del av handlingar. Däremot finns i tillsynslagen en rätt för myndigheterna att fatta beslut om åtgärder, om myndigheterna får kännedom om att någon brister i tillsynen över eller skötseln av en hund.

Skälen för regeringens beslut

Hundar kan orsaka allvarliga skador på människor och andra djur och det förekommer att människor dör till följd av en hundattack. Det är angeläget att myndigheterna kan arbeta ändamålsenligt för att skydda omgivningen från skador och olägenheter som hundar kan orsaka. En väl fungerande verksamhet och ett gott samarbete mellan de ansvariga myndigheterna är också väsentligt för att säkerställa ett gott djurskydd, främja en god djurvälstånd och respekt för djur.

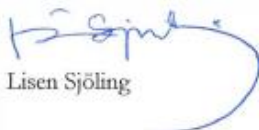
Att myndigheterna har förutsättningar för att kunna arbeta effektivt i dessa frågor bidrar rent allmänt till en god hushållning med statens resurser. Med hänsyn till samhällsutvecklingen och den eskalerande grova våldsbrottsligheten är det vidare angeläget att Polismyndigheten i möjligaste mån får använda sina resurser till kärnverksamheten.

Mot den bakgrunden och med hänsyn till att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna var föremål för en omorganisation för cirka fem år sedan, är det enligt regeringens uppfattning värdefullt att utvärdera hur den aktuella verksamheten enligt tillsynslagen och djurskyddslagen nu fungerar.

På regeringens vägnar



Peter Kullgren



Lisen Sjöling

Kopia till

Justitiedepartementet/L4, L6 och PO
Finansdepartementet/BA och SFÖ
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Polismyndigheten
Statens jordbruksverk

5 (5)

Bilaga 2

Författningsändringar för att genomföra Statskontorets förslag

I denna bilaga beskriver vi Statskontorets förslag på författningsändringar. Vår beskrivning är översiktlig och fokuserad på innehållet i den nya regleringen. Om regeringen väljer att gå vidare med våra förslag, behöver regeringen göra en fördjupad analys av regleringen.

Ändringar i tillsynslagen

Nedan följer våra förslag på ändringar i lag (2007:1150) om tillsyn över hund och katt.

Möjlighet för länsstyrelserna att göra fysiska kontroller och följa upp beslut

För att genomföra förslaget om att länsstyrelserna bör få möjlighet att göra fysiska kontroller och följa upp beslut enligt tillsynslagen bör regeringen föreslå följande tillägg (i kursivt) i tillsynslagen.

En ny 18 a § med följande innehåll:

”Länsstyrelsen får kontrollera att lagen och de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen följs.”

En ny 18 b § med följande innehåll (jämför 8 kap. 11 § djurskyddslagen):

”Länsstyrelsen har, i den utsträckning det behövs för kontroll enligt 18 a §, rätt att på begäran få upplysningar och ta del av handlingar.”

En ny 18 c § med följande innehåll (jämför 8 kap. 12 § djurskyddslagen):

”Länsstyrelsen har, i den utsträckning det behövs för kontroll enligt 18 a §, rätt att få tillträde till områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där det kan antas att hundar hålls eller som berör hundhållningen, och att där besiktiga hunden och göra undersökningar.

Tillträde till bostäder får endast ske när det kan antas att en hund hålls där och

1. det kan antas att tillsynen över hunden inte uppfyller bestämmelserna i denna lag eller i föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, eller

2. syftet är att kontrollera att tidigare konstaterade brister i tillsynen över hunden har åtgärdats.

Länsstyrelsen har även rätt att få tillträde till områden, anläggningar, byggnader, lokaler, andra utrymmen och bostäder, när det behövs för att kontrollera att beslut om hundförbud enligt 15 § följs.”

Tidigare 18 a § bör i stället betecknas 18 d § och bör ändras på följande sätt:

”Polismyndigheten ska på begäran av länsstyrelsen lämna den hjälp som behövs för att länsstyrelsen ska kunna utföra kontroll enligt 18 a § och verkställa beslut enligt denna lag.

Hjälp enligt första stycket får begäras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.”

Möjlighet för länsstyrelserna att besluta om mentalbesiktning

Regeringen bör göra ett tillägg i 11 § tillsynslagen för att genomföra förslaget om att länsstyrelserna bör få möjlighet att besluta om att tillfälligt omhänderta hundar enligt tillsynslagen, för att kunna göra en mentalbesiktning. Tillägget i 11 § tillsynslagen (i kursivt) kan formuleras på följande sätt:

”I syfte att undersöka en hunds mentala status för att se om den riskerar att orsaka skada eller avsevärd olägenhet för omgivningen, får länsstyrelsen besluta att den ska omhändertas tillfälligt. Det tillfälliga

omhändertagandet ska upphöra när hundens mentala status har undersökts. Därefter får länsstyrelsen besluta om hunden bör omhändertas enligt 11 §, första stycket.

Möjlighet för länsstyrelserna och Polismyndigheten att omhänderta hundar som hålls i strid med hundförbud och för länsstyrelsen att göra omedelbara omhändertaganden

Regeringen bör föreslå följande ändringar i 11 § tillsynslagen för att genomföra förslaget om att länsstyrelserna ska få möjlighet att besluta om att omhänderta en hund som hålls i strid med ett hundförbud, att länsstyrelserna bör få möjlighet att besluta om omedelbara omhändertaganden, samt att länsstyrelserna och Polismyndigheten får möjlighet att besluta om att omedelbart omhänderta en hund som hålls i strid med hundförbud.

Ett tillägg (i kursivt) som andra stycket i 11 § tillsynslagen:

”Länsstyrelsen får även besluta att en hund ska omhändertas om ett beslut om hundförbud enligt 15 § eller beslut om avveckling av hundinnehav enligt 15 a § inte följs.”

Ett tillägg (i kursivt) i nuvarande andra stycket i 11 §, som då blir tredje stycket:

”Om det är nödvändigt att omedelbart omhänderta en hund för något av de syften som anges i första eller andra stycket, får Polismyndigheten eller länsstyrelsen besluta om detta.”

En ny bestämmelse i tillsynslagen bör även införas enligt nedan (jämför 9 kap 3 § djurskyddslagen):

”Om den som meddelas hundförbud äger eller håller hund, ska länsstyrelsen samtidigt förelägga honom eller henne att inom en viss tid göra sig av med den eller de hundar som omfattas av hundförbudet.”

Länsstyrelserna får hela kostnadsansvaret för omhändertagna hundar

För att genomföra förslaget att länsstyrelserna ska ta hela kostnadsansvaret för omhändertagna hundar enligt tillsynslagen bör regeringen föreslå följande ändringar i 20 § tillsynslagen (överstrukna delar bör tas bort, tillägg i kursivt):

”Ägaren eller innehavaren av en hund som har omhändertagits med stöd av 11 eller 17 § ska betala de kostnader som omhändertagandet medfört. Länsstyrelsen ~~eller Polismyndigheten~~ får ge förskott av allmänna medel på kostnaderna.

Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen ~~eller Polismyndigheten~~ i enskilda fall medge undantag från skyldigheten att betala kostnaderna. I sådana fall ska kostnaderna slutligt betalas av *länsstyrelsen* ~~den myndighet som har gett förskott på kostnaden~~.

Om länsstyrelsen har beslutat att en hund som omhändertagits ska säljas, får länsstyrelsen ~~och Polismyndigheten~~ ta ut ersättning för kostnaderna för omhändertagandet och försäljningen ur köpesumman. ~~Köpesumman ska i första hand täcka länsstyrelsernas kostnader.~~”

Ändringar i djurskyddslagen

Nedan följer våra förslag på ändringar i djurskyddslagen (2018:1192).

Möjlighet för länsstyrelserna att omedelbart omhänderta djur som hålls i strid med djurförbud

För att genomföra förslaget om att ge länsstyrelserna möjlighet att omedelbart omhänderta djur som hålls i strid med djurförbud bör regeringen föreslå följande tillägg (i kursivt) i djurskyddslagen 9 kap 6 §, andra stycket.

”Även om förutsättningarna enligt första stycket inte är uppfyllda, får Polismyndigheten *eller länsstyrelsen* besluta att omedelbart omhänderta djur som hålls i strid med ett beslut om djurförbud.”

Länsstyrelserna får hela kostnadsansvaret för omhändertagna djur

För att genomföra förslaget att länsstyrelserna ska ta hela kostnadsansvaret för omhändertagna djur enligt djurskyddslagen bör regeringen föreslå följande ändringar i 9 kap 9 § (överstrukna delar bör tas bort):

~~”Länsstyrelsen och Polismyndigheten~~ får betala ut förskott av allmänna medel för kostnader som uppkommer på grund av åtgärder enligt 5 eller 6 §. Kostnaden för sådana åtgärder ska slutligt betalas av den som åtgärden har riktats mot, om det inte finns särskilda skäl för annat.

Om ett omhändertaget djur har sålts, och om kostnaden enligt första stycket slutligt ska betalas av ägaren, får länsstyrelsen ~~och Polismyndigheten~~ ta ut kostnaden ur köpesumman. ~~Köpesumman ska i första hand täcka länsstyrelsens kostnader.”~~

Möjlighet för Polismyndigheten att besluta om att avliva djur av djurskyddsskäl

För att genomföra förslaget om att Polismyndigheten ska kunna fatta beslut om att avliva djur som de har omhändertagit av djurskyddsskäl bör regeringen föreslå ett nytt stycke med följande innehåll eller motsvarande i 9 kap 8 §. Alternativt kan det utgöra en ny paragraf, det vill säga 9 kap 9 §:

”Om Polismyndigheten har fattat beslut om omedelbart omhändertagande av ett djur, och djuret är så skadat eller sjukt att det bör avlivas omedelbart, får Polismyndigheten fatta beslut om att avliva djuret och ansvara för att beslutet verkställs.

Beslut om avlivning får fattas även om djurägaren inte kan kontaktas eller motsätter sig avlivning. Efter beslut om avlivning ska Polismyndigheten tillse att djurägaren eller någon annan som är ansvarig för djuret informeras om detta.

Innan beslut om avlivning fattas ska en bedömning göras av en veterinär om behovet av avlivning. Om en veterinär inte kan nås får dock avlivning beslutas även utan att en sådan bedömning har gjorts.”.

Ändringar i tillsynsförordningen

För att genomföra förslagen om att en länsstyrelse bör få i uppdrag att samordna, vägleda och följa upp verksamheten enligt tillsynslagen samt att meddela föreskrifter, krävs en ändring i tillsynsförordningen 8 a § samt 11 § där Länsstyrelsen i Norrbottens län i dag är utpekad.

Ändringar i djurskyddsförordningen

För att genomföra förslaget om att länsstyrelsernas beslut enligt djurskyddslagen bör gälla omedelbart, så behöver en ny paragraf införas i djurskyddsförordningen motsvarande den tidigare 74 § i djurskyddsförordningen (1988:539). Men vi har inte tittat närmare på exakt vilka av länsstyrelsernas beslut som bör gälla omedelbart.

Bilaga 3

Konsekvensbeskrivning av Statskontorets förslag

Enligt vårt uppdrag ska vi beskriva de ekonomiska och andra konsekvenser, till exempel samhällsekonomisk effektivitet, som våra förslag till åtgärder kan ha för offentlig sektor, företag eller enskilda. I denna bilaga beskriver vi dessa konsekvenser.

Övergripande bedömning av konsekvenserna

Vi bedömer att förslagen kommer att ge myndigheterna bättre förutsättningar och incitament att använda sina befintliga resurser på ett mer effektivt sätt. Vi anser även att förslagen kommer leda till ett bättre skydd för samhället mot skador och olägenheter som orsakas av hundar, ett bättre djurskydd vid omedelbara omhändertaganden och bättre förutsättningar för myndigheterna att samverka och bedriva verksamhet enligt tillsynslagen och djurskyddslagen i fråga om omedelbara omhändertaganden och handräckning.

För enskilda bedömer vi att några av förslagen kan minska djurägares kostnader för omhändertaganden, minska handläggnings- och beslutsprocesser för djur och djurägare som blivit anmälda enligt tillsynslagen samt ett mer rättssäkert förfarande. Förslagen kan också öka både transparens och förutsägbarhet för enskilda i förhållande till myndigheternas agerande och beslutsfattande, och därigenom skapa större förtroende hos enskilda för myndigheterna. Detta kan i sin tur förbättra arbetsmiljön för de som arbetar på myndigheterna.

För företag som har hand om omhändertagna djur bedömer vi att förslaget om upphandling av djurhem bidrar till en ökad tydlighet, mer enhetligt förfarande från myndigheterna och bättre arbetsmiljö.

För myndigheterna innebär en del av våra förslag att de kan behöva förändra sina arbetssätt och i viss mån öka sin operativa verksamhet. Vi bedömer samtidigt att de kommer kunna göra detta med befintliga medel, eftersom vi även har förslag som innebär att myndigheterna kommer kunna arbeta mer effektivt.

Vi har ett förslag som innebär att en länsstyrelse får ansvar för uppföljning och rapportering enligt tillsynslagen, och att den länsstyrelsen också ska ansvara för samordning, stöd och vägledning. Vi bedömer att förslaget kommer att öka kostnaderna för den länsstyrelsen och att regeringen därför bör avsätta särskilda resurser för länsstyrelsen i fråga. I övrigt bedömer vi inte att våra förslag kommer att innebära några ökade kostnader för regeringen.

Konsekvenser för samhällets skydd mot skador och avsevärda olägenheter som orsakas av hundar

Våra förslag om att ge myndigheterna utökade befogenheter och förbättrade stödstrukturer bedömer vi ger bättre förutsättningar för myndigheterna att förebygga att hundar orsakar skador och avsevärda olägenheter i samhället.

Vi bedömer att möjligheten att göra fysiska kontroller och möjligheten att låta mentalbesikta fler hundar kommer att ge länsstyrelserna bättre verktyg för att utreda bristande tillsyn av hundar. Det borde leda till att länsstyrelserna kan fatta beslut i fler ärenden, vilket i sin tur kan leda till att de i större utsträckning kan förebygga att hundar orsakar upprepade skador. Vårt förslag om att länsstyrelserna ska kunna följa upp beslut om förelägganden och förbud bedömer vi dessutom kommer att leda till att upprepade skador kan förebyggas i större utsträckning.

Därutöver föreslår vi att länsstyrelserna ska kunna fatta beslut om omedelbara omhändertaganden enligt tillsynslagen, och att det ska bli möjligt för myndigheterna att omhänderta hundar som hålls i strid med hundförbud. Båda dessa förslag bedömer vi kommer innebära att hundar som riskerar att orsaka skador i högre utsträckning kan omhändertas än i dag.

I utredningen finns även flera förslag som syftar till att förbättra länsstyrelsernas stödstrukturer för djurärendena i stort och ärenden enligt tillsynslagen i synnerhet. Det handlar bland annat om ett nytt gemensamt ärendehanteringssystem och att samla stöd, vägledning och uppföljning inom tillsynsområdet på en länsstyrelse. Vi bedömer att dessa förändringar kommer att ge bättre förutsättningar för länsstyrelserna att arbeta effektivt med att förebygga att hundar orsakar skador eller avsevärda olägenheter.

Samtidigt är det svårt att bedöma om våra förslag faktiskt kommer att minska antalet personer som varje år skadas av hundar. Det påverkas även av flera andra faktorer, såsom antalet hundar i samhället, hundarnas genetik och bakgrund samt hur de sköts (se 2.1.1).

Konsekvenser för djurskyddet

Våra förslag om möjlighet att omedelbart omhänderta djur som hålls i strid med djurförbud och förslaget om att ge Polismyndigheten mandat att fatta beslut om att avliva djur i nödfall på jourtid bedömer vi kommer att bidra till ett bättre djurskydd.

Förslaget om att länsstyrelsernas beslut enligt djurskyddslagen ska få omedelbar verkställighet bedömer vi också kommer leda till ett bättre djurskydd. Genom att besluten kan verkställas direkt kan länsstyrelserna därmed undvika att djur behöver lida i onödan, i väntan på att ett beslut om till exempel djurförbud eller omhändertagande ska träda i kraft.

Konsekvenser för länsstyrelsernas verksamhet

Vår sammantagna bedömning är att våra förslag underlättar länsstyrelsernas verksamhet enligt tillsynslagen och viss verksamhet enligt djurskyddslagen så att handläggning och beslutsfattande blir mer effektivt och rättssäkert.

Flera förslag kommer effektivisera arbetet och förbättra arbetsmiljön

Vi bedömer att flera av förslagen i utredningen kommer att bidra till att effektivisera länsstyrelsernas arbete med djurärendena i stort. Det handlar bland annat om satsningen på att ta fram ett gemensamt it-system som vi bedömer kommer ge länsstyrelserna bättre förutsättningar att arbeta

effektivt, spara tid i handläggningen och leda till större rättssäkerhet i bedömningar. Beräkningar av kostnaden för att ta fram ett gemensamt it-system görs inom ramen för länsstyrelsernas program ENZO.

Förslagen som rör utökade befogenheter för länsstyrelserna bedömer vi också kommer ge länsstyrelserna bättre beslutsunderlag som i sin tur kan leda till mer rättssäkra beslut. Det handlar bland annat om förslagen om att länsstyrelserna ska få möjlighet att genomföra fysiska kontroller, följa upp beslut enligt tillsynslagen och möjligheten att tillfälligt kunna omhänderta hundar för att genomföra mentalbesiktningar.

Vi bedömer också att länsstyrelsernas arbetsmiljö kommer att bli bättre och att handläggarna kommer att känna sig tryggare genom att förutsättningarna för att fatta mer rättssäkra och enhetliga beslut förbättras.

Vidare föreslår vi att regeringen ska stärka styrningen av arbetet med tillsynslagen genom att ge en länsstyrelse i uppdrag att ta fram mål och följa upp arbetet, samt att ge ett utökat samordningsuppdrag till den länsstyrelsen. Vår bedömning är att det sammantaget kommer att leda till bättre förutsättningar för länsstyrelserna att arbeta systematiskt med tillsynsärendena. Detta följer av att det kommer att finnas bättre rutiner och processer för uppföljning, utveckling och utbildning på tillsynsområdet.

Länsstyrelserna kan behöva lägga mer tid och resurser på arbete med tillsynslagen

Till viss del bedömer vi att våra förslag innebär att länsstyrelserna kan behöva lägga mer tid och resurser på arbetet med tillsynslagen än vad de gör i dag. Men vi bedömer inte att regeringen behöver tillföra ytterligare medel till länsstyrelserna för detta, utan snarare att länsstyrelserna behöver se över sina prioriteringar internt, till exempel mellan djurskyddsarbetet och tillsynsarbetet. Det kan innebära att vissa länsstyrelser behöver lägga mer resurser på tillsynsarbetet för att leva upp till intentionerna med lagstiftningen.

Några av våra förslag till länsstyrelserna kommer även innebära att de kommer att arbeta mer operativt med verksamheten enligt tillsynslagen. Det handlar bland annat om förslagen om att länsstyrelserna bör få

möjlighet att göra fysiska kontroller och följa upp beslut enligt tillsynslagen och befogenhet att göra omedelbara omhändertaganden enligt tillsynslagen. Vår bedömning är att länsstyrelserna sammantaget inte behöver lägga mer resurser på arbetet med anledning av dessa förslag, utan snarare att de kan behöva förändra sina arbetssätt. Det kan till exempel innebära att de behöver lägga mindre tid på skrivbordsutredningar och mer tid på besök hos hundägare.

Vi föreslår även att en länsstyrelse ska få i uppdrag att följa upp arbetet med tillsynslagen, och att alla länsstyrelser ska få i uppdrag att rapportera vissa indikatorer till den länsstyrelsen. Detta kommer att kräva en mindre arbetsinsats från samtliga länsstyrelser, som vi bedömer ryms inom ramen för de befintliga anslagen.

Vidare föreslår vi att en länsstyrelse ska få i uppdrag att samordna samt ge stöd och vägledning för arbetet med tillsynslagen. Denna länsstyrelse ska då också ansvara för att samlat följa upp länsstyrelsernas arbete. Vi bedömer att regeringen bör avsätta särskilda resurser till denna länsstyrelse för uppgiften, och att regeringen bedömer hur stor kostnaden blir efter samråd med länsstyrelserna.

Vårt förslag om att länsstyrelserna ska ta hela kostnadsansvaret för omhändertagna djur kommer att innebära ett visst administrativt merarbete för länsstyrelserna, men vi bedömer att det är en marginell kostnad.

Konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet

Vår sammantagna bedömning är att Polismyndigheten avlastas i flera avseenden till följd av våra förslag. Några förslag innebär dock att Polismyndigheten kan behöva lämna handräckning till länsstyrelserna i fler fall, och att de kan behöva ha en något större beredskap för mentalbesiktning av hundar. Sammantaget ser vi därav varken någon större besparingspotential eller något behov av att tillföra resurser till verksamheten till följd av våra förslag.

Flera förslag innebär en avlastning för Polismyndigheten

Förslaget om att ge länsstyrelserna hela kostnadsansvaret för omhändertaganden bedömer vi framför allt avlastar Polismyndigheten administrativt. Men kostnadsmässigt har förslaget liten effekt eftersom det är så små

kostnader förknippade med omhändertaganden för myndigheterna, vilket beror på att kostnaden faktureras djurägaren. Om hundägaren inte betalar övergår de flesta kostnaderna till Kammarkollegiet som driver in skulden från djurägaren.

En del av våra förslag ger länsstyrelserna utökade befogenheter. Dessa förslag bedömer vi avlastar Polismyndighetens beslutsfattande. Att länsstyrelserna ges möjlighet att fatta beslut om omedelbara omhändertaganden enligt tillsynslagen bedömer vi kommer innebära att Polismyndigheten kommer fatta färre sådana beslut. Det gäller även förslaget om att ge länsstyrelserna möjlighet att fatta beslut om att omedelbart omhänderta djur som hålls i strid med djurförbud.

Vidare bedömer vi att förslagen om att stärka länsstyrelsernas stödstrukturer kommer avlasta Polismyndigheten. Länsstyrelserna kommer inte längre behöva få uppgifter från Polismyndigheten om förelägganden som har beslutats av andra länsstyrelser, när ett gemensamt ärendehanteringssystem införs.

Polismyndigheten kan behöva genomföra något fler handräckningar och även något fler mentalbesiktningar

Förslaget om att ge länsstyrelserna möjlighet att vid behov genomföra fysiska kontroller och följa upp beslut enligt tillsynslagen kan innebära att Polismyndigheten behöver ge handräckning åt länsstyrelserna i något fler fall. Om det är en fysisk kontroll där länsstyrelsen behöver komma in i en persons bostad för att kontrollera om exempelvis ett hundförbud eller föreläggande efterlevs, kan länsstyrelserna behöva begära handräckning om det finns risk för våld eller om hundägaren motsätter sig kontrollen.

Vidare bedömer vi att vårt förslag som syftar till att möjliggöra fler mentalbesiktningar kan påverka Polismyndigheten något, eftersom det är de som genomför mentalbesiktningarna. Samtidigt har företrädare för nationella polishundtjänsten vid Polismyndigheten själva önskat att fler mentalbesiktningar ska genomföras av hundar som kan vara potentiellt farliga för samhället för att förbättra det förebyggande arbetet. Vi bedömer inte heller att antalet mentalbesiktningar behöver öka i så stor utsträckning att Polismyndigheten behöver utvidga verksamheten.

Övriga förslag om att Polismyndigheten bör förtydliga rutiner och säkerställa att rätt kunskap finns i organisationen bedömer vi inte kommer kräva några ytterligare resurser. Dessa förslag bör kunna genomföras inom ramen för myndighetens befintliga verksamhet.

Vi lämnar även ett förslag om att regeringen bör överväga att vidare utreda om överträdelser av tillsynslagen eller delar av den bör avkriminaliseras och därmed ge länsstyrelserna möjlighet att besluta om administrativa sanktioner för överträdelser inom tillsynslagen. Vi beskriver dock inte konsekvenserna av detta förslag här, eftersom vi anser att en eventuell kommande utredning om frågan är bättre lämpad att ta ställning till det. Men vi bedömer ändå redan nu att förslaget har potential att avlasta Polismyndigheten.

Konsekvenser för djurägare

Några av våra förslag kan förväntas få konsekvenser för enskilda djurägare. Förslaget om att länsstyrelsernas beslut enligt djurskyddslagen ska få omedelbar verkställighet kommer att minska risken för att djurägare drar på sig stora kostnader vid omhändertaganden. Detta följer av att besluten kan verkställas direkt i stället för att djuren ska hållas uppstallade under överklagandetiden som kan vara upp till flera år. Samtidigt kan förslaget uppfattas som en rättsförlust för enskilda djurägare, eftersom beslut verkställs direkt oavsett om det överklagas eller inte. Men vi bedömer att de positiva konsekvenserna överväger, både för djurskyddet och för djurägarna. Dessutom kan djurägare begära inhibition, alltså att förvaltningsrätten ska besluta om att beslutet inte ska verkställas direkt. Det kan förvaltningsrätten göra om de bedömer att det är sannolikt att beslutet kommer att ändras i högre instans.

Vi bedömer vidare att förslaget om att endast länsstyrelsen ska återkräva kostnader för omhändertagna djur, i stället för både Polismyndigheten och länsstyrelserna som det är i dag, kommer att öka tydligheten för djurägare.

Vidare kan vi förvänta oss att förslaget om att ge länsstyrelserna möjlighet att genomföra fysiska kontroller enligt tillsynslagen kommer leda till att fler djurägare får ta emot besök från myndigheterna i sina hem. Det skulle kunna upplevas som en inskränkning av den personliga integriteten. Även de förslag som rör utökade befogenheter för myndigheterna att omhänderta

hundar kan väntas leda till att fler hundar omhändertas, vilket djurägare också kan uppleva som inskränkande. Men vi bedömer att dessa konsekvenser är proportionerliga i förhållande till den potentiella nyttan av åtgärderna, som vi bedömer kommer att förebygga skador orsakade av hundar i större utsträckning än tidigare.

Vi bedömer samtidigt att våra förslag kommer leda till att myndigheterna agerar mer likvärdigt och likriktat över landet, vilket innebär en större rättssäkerhet och förutsägbarhet för enskilda djurägare.

Konsekvenser för företag

Vårt förslag om att länsstyrelserna ska se över sina upphandlingar av djurhem och transport av omhändertagna djur kan få vissa konsekvenser för de företag som levererar dessa tjänster. I dag varierar det mycket när det gäller vilka krav som länsstyrelserna ställer på djurhemmen. Det skiljer sig till exempel om länsstyrelserna ställer krav på att djurhemmen ska kunna erbjuda transport och infångning av djur samt vilken typ av kompetens som djurhemmen behöver ha.

Vi bedömer att länsstyrelsernas översyn av upphandlingarna och ett arbete med att ensa kravställningarna kommer att öka tydligheten och förbättra arbetsmiljön för de företag som erbjuder dessa tjänster. Det gäller även för de ideella organisationer som levererar samma typ av tjänster. Att myndigheterna ställer andra och högre krav kan även innebära att vissa företag inte längre kommer att vara aktuella i upphandlingarna.

Bilaga 4

Metoder och genomförande

I den här bilagan redogör vi för vilka metoder som vi har använt oss av.

Statistik och dokumentstudier

Bakgrund och kontext

För att beskriva bakgrunden till uppdraget och sätta myndigheternas verksamhet i en kontext har vi samlat in viss statistik. Det handlar om statistik från:

- Socialstyrelsen gällande antal döda och skadade personer till följd av att ha blivit biten eller angripen av en hund
- Statistiska Centralbyrån och Jordbruksverket gällande antal hundar och hundägare
- Brottsförebyggande rådet gällande antal lagförda brott enligt tillsynslagen och djurskyddslagen.

Vi har begärt underlagen från respektive myndighet via e-post eller deras egen webbsida.

Länsstyrelsernas verksamhet

För att kartlägga och analysera länsstyrelsernas verksamhet har vi använt både kvantitativa och kvalitativa källor. En källa är Jordbruksverkets nationella djurskyddsrapport för 2022. Rapporten beskriver länsstyrelsernas verksamhet och innefattar statistik om bland annat årsarbetskrafter, handläggningstider, tidsåtgång och andel överklagandebeslut. Vi har även begärt viss kompletterande statistik från Jordbruksverket.

Vi har också samlat in skriftliga uppgifter angående länsstyrelsernas verksamhet och kostnader från samtliga länsstyrelser. Dessa uppgifter har samlats in via e-post från samtliga länsstyrelser.

Polismyndighetens verksamhet

Från Polismyndigheten har vi tagit del av statistik gällande antal omedelbara omhändertaganden, antal anmälningar enligt djurskyddslagen och tillsynslagen samt antal handräckningar. Polismyndigheten har även sammanställt viss statistik över länsstyrelsernas verksamhet, som antal fastställda och hävda beslut och handläggningsdagar hos respektive länsstyrelse.

Intervjuer

Vi har intervjuat ett urval representanter från länsstyrelserna, Polismyndigheten och Jordbruksverket för att fördjupa bilden av hur myndigheterna upplever att lagstiftning, samarbete och verksamhet fungerar, samt om de har ändamålsenliga förutsättningar för att bedriva verksamheten eller inte.

Länsstyrelserna

Vi har gjort ett urval på sex länsstyrelser som vi har intervjuat representanter från. I urvalet har vi haft en ambition att få en spridning med avseende befolkningsstorlek, geografisk placering, glesbygd kontra storstad samt antal ärenden inom tillsynslagen och djurskyddslagen. Följande länsstyrelser ingick i vårt urval:

- Länsstyrelsen Stockholm
- Länsstyrelsen Blekinge
- Länsstyrelsen Värmland
- Länsstyrelsen Västra Götaland
- Länsstyrelsen Skåne
- Länsstyrelsen Västernorrland

Länsstyrelserna har själva fått avgöra vilka personer som skulle delta vid intervjuerna. Det har till största del varit enhetschefer, länsveterinärer, samordnare och handläggare.

Vi har även inhämtat synpunkter på hur arbetet med tillsynslagen fungerar från handläggare från samtliga länsstyrelser på länsstyrelsernas handläggartäff för arbetet med tillsynslagen.

Därutöver har vi haft löpande kontakt med länsstyrelsernas referensgrupp för tillsynslagen och sammankallande för denna grupp, från Länsstyrelsen i Stockholms län. Vi har även intervjuat och haft en dialog med ansvarig för länsstyrelsernas program ENZO som har arbetat med informations- och processkartläggning av länsstyrelsernas arbete med ärenden enligt djurskyddslagen och tillsynslagen.

Polismyndigheten

Vi har gjort ett urval på fyra polisregioner där vi har intervjuat vakt-havande befäl. Vaktavande befäl har en central roll eftersom det är de som bedömer hur poliser i fält ska prioritera sitt arbete och är ofta den funktion som fattar beslut om länsstyrelsernas begäranden om hand-räckningar. Följande polisregioner ingick i vårt urval:

- Region Syd
- Region Nord
- Region Väst
- Region Bergslagen

Därutöver har vi haft intervjuer och löpande kontakt med representanter ur den nationella djurskyddsgruppen på Polismyndigheten. Vi har även haft kontakt med den tidigare chefen för verksamheten som var med och genomförde förändringen när flera uppgifter fördes över från Polis-myndigheten till länsstyrelserna 2018. Vi har även intervjuat företrädare från den nationella polishundtjänsten.

Övriga intervjuer

Vi har intervjuat företrädare från Jordbruksverket som arbetar med djurskyddsfrågor.

Vi har intervjuat företrädare från följande ideella organisationer: Hundstallet (Svenska Hundskyddsföreningen), Svenska Kennelklubben och Svenska Veterinärförbundet.

Vi har även intervjuat forskarna Sirkku Sarenbo vid Linnéuniversitet, som särskilt forskar om och håller utbildningar om tillsynslagen, samt Lotta Berg vid Statens lantbruksuniversitet, som bland annat forskar om myndigheternas kontrollverksamhet utifrån tillsynslagen och djurskyddslagen.

Enkät till länsstyrelserna

För att få en översikt över hur länsstyrelserna uppfattar sina förutsättningar och sitt arbete har vi genomfört en enkät som gick ut till samtliga länsstyrelser. Enkäten genomfördes digitalt under perioden 25 september–13 oktober 2023. Svarsfrekvensen var 100 procent.

Enkäten innehöll nio påståenden inom följande områden som respondenterna fick ta ställning till:

- Stödstrukturer
- Kompetens
- Samverkan och ansvarsfördelning gentemot Polismyndigheten
- Befogenheter

Det fanns även möjlighet att lämna kommentarer i fritextsvar.

Aktgranskning av handräckningar

För att ge oss en bild av hur länsstyrelserna motiverar sina handräckningsbegäran, och hur Polismyndigheten hanterar dessa, har vi granskat ett urval av dessa. Vi har begärt ut samtliga handräckningsbegäran från perioden januari till och med juni 2023 från Polismyndigheten i regionerna Stockholm, Nord, Syd och Väst. Totalt har vi granskat 246 begäran om handräckning.

För att bedöma om handräckningsbegäran har varit befogade har vi klassificerat ärendena utifrån följande påståenden (Ja/Nej/Delvis):

- Djurägaren har tidigare varit hotfull/våldsam/aggressiv och/eller haft med polisen/länsstyrelsen att göra
- Länsstyrelsen bedömer att djurägaren kan bli hotfull/våldsam/aggressiv

- Länsstyrelsen befarar att ett omedelbart omhändertagande kan behövas och bedömer att djurägaren kan motsäga sig ett ev. omhändertagande
- Djurägaren har missbrukarproblem eller lider av t.ex. psykisk ohälsa eller demens
- Länsstyrelsen behöver komma in i bostaden/fastigheten och djurägaren är inte hemma (t.ex. på sjukhus, korttidsboende eller utomlands)
- Länsstyrelsen har försökt fått kontakt med djurägaren utan framgång
- Handräckningen gäller en hund som har bitit eller varit aggressiv