

Protokoll fört vid enskild föredragning

Social- och miljöavdelningen
Allmänna byrån, S1

Beslutande
Minister
Jesper Josefsson

Föredragande
Avdelningschef
Bengt Michelsson

Justerat
Omedelbart

Nr 8

Klagomål mot myndighetsutövning.

ÅLR 2024/2737

34 S1

Beslut

Landskapsregeringen beslöt skicka brev till styrelsen för Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHM) enligt bilaga S124E04.

Hänvisning

Klagomål inkomna 7.11.2023

Kontaktperson

Bengt Michelsson, telefon +358 (0)18 25260
bengt.michelsson@regeringen.ax

Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet

Styrelsen

Norrugatan 17

AX-22100 MARIEHAMN

kansliet@amhm.ax

Ärende

Klagomål mot myndighetsutövning**Inledning**

Landskapsregeringen har den 7.11.2023 mottagit två separata förvaltningsklagomål riktat mot Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighets (ÅMHM) djurskyddsövervakning. Klagomålen innehåller kritik mot myndighetens krav på avyttring av alla djur samt en rädsla över ett hot om avlivning. Därtill lyfter båda klaganden upp korta tidsfrister, speciellt då det gäller installation av fast belysning i ligghallarna. Den ena klaganden lyfter även att myndigheten inte tagit i beaktande djurens faktiska hälsotillstånd då beslut i fråga om djurens välfärd tagits. Nedan benämns klagandena för djurhållare 1 och djurhållare 2.

Förvaltningen av djurskyddet handhas enligt 44 § djurskyddslag (1998:95) för landskapet Åland, nedan djurskyddslagen, av landskapsregeringen som också leder den allmänna tillsynen över lagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den. ÅMHM är en myndighet som är underställd landskapsregeringen enligt 1 § landskapslag (2007:115) om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet. Enligt 2 § i samma lag ansvarar styrelsen inför landskapsregeringen för ÅMHM:s verksamhet och ska se till att den bedrivs lagligt och effektivt medan landskapsregeringen sköter den allmänna styrningen och övervakningen av myndigheten. Landskapsregeringen har mot bakgrund av detta som uppgift att övervaka, ta emot och svara på klagomål över ÅMHM:s myndighetsutövning.

Landskapsregeringen bereder klagomålen gemensamt på grund av ärendenas lika natur. Enligt 22 § förvaltningslag (2008:9) för landskapet Åland, nedan förvaltningslagen, ska en myndighet bereda ärenden gemensamt och avgöra dem på en gång om ett beslut i ett ärende kan ha en betydande inverkan på avgörandet i ett annat ärende som samtidigt är inlett hos samma myndighet. Gemensam behandling ska inte ske om det medför menligt dröjsmål eller är onödigt med hänsyn till ärendets art eller natur.

Landskapsregeringen begärde den 21.11.2023 ÅMHM att lämna en redogörelse av myndighetens syn på klagomålet, en redogörelse av ärendet som helhet, samt en kopia av beslutet och andra dokument som kan kopplas till ärendet i fråga. ÅMHM inkom med sina redogörelser den 18.12.2023 och 2.1.2024.

- **Proportionalitetsprincipen**

Vad är proportionalitet?

Enligt 4 § förvaltningslagen ska myndigheternas åtgärder stå i rätt proportion till sitt syfte. Åtgärder som myndigheter vidtar ska med andra ord vara ändamålsenliga, behövliga och i rätt dimension med hänsyn till syftet med åtgärden.¹ Behovet av åtgärd ska bedömas med hänsyn till det aktuella fallet.² Det vill säga om en åtgärd bedöms behövas ska den vidtas. En åtgärds ändamålsenlighet bedöms utifrån den specifika åtgärdens skälighet, effektivitet och lämplighet i det enskilda fallet.³ Att en åtgärd ska ha rätt dimension medför att en specifik åtgärd inte ska innebära större ingrepp i den enskildes rättigheter eller tvång mot den enskilde än vad som är nödvändigt för att uppfylla syftet.⁴ I praktiken innebär det att de minst inskränkande åtgärderna ska väljas vid myndighetsutövning.

Inom djurskyddet betyder proportionalitetsprincipen bland annat att om det upptäcks brister i djurhållningen, måste myndigheten vidta åtgärder för att säkerställa att djur inte orsakas onödigt lidande. Samtidigt innebär det att åtgärderna som vidtas ska vara skäliga, det vill säga vara tillräckliga för att skydda djuren mot onödigt lidande, och att de inte får gå utöver det som är nödvändigt för att skydda djur från onödigt lidande.

Exempel inom det gällande ärendet

Den 28.11.2022 utfördes en planlagd kontroll av tvärvillkor gällande djurhållare 1:s djurhållning. Under kontrollen konstaterades brister, en del av dem allvarliga, som exempelvis magra får, för långa klövar och 20–30 får utan tillgång till torra liggtytor. Myndigheten utökade, trots bristerna, inte inspektionen till en djurskyddskontroll. I konklusionen konstaterade myndigheten att "Djurskyddslagen, bestämmelser eller föreskrifter som meddelats med stöd av den, eller avlivningsförordningen har överträtts.". Därefter gavs följande råd enligt protokollet: "Det rekommenderas att minska antalet djur så att det passar lokalen och arbetskraft. Det rekommenderas även att avsluta avelsverksamhet för att inte öka djurantalet ytterligare samtidigt som slakteriet inte kan ta emot alla djur som borde slaktas bort.". Ägaren hördes inte efter besöket och inget beslut togs i saken.

¹ Fr. 8/2006-2007, s. 21.

² Mäenpää, Olli, Grunderna i god förvaltning, 2004, s. 77.

³ Mäenpää, Olli, Grunderna i god förvaltning, 2004, s. 77.

⁴ Mäenpää, Olli, Grunderna i god förvaltning, 2004, s. 77 f.

Vid besök den 7.12.2020 hos djurhållare 2 konstaterade myndigheten att alla får inte hade tillgång till väderskydd samt torra och rena liggplatser. I det påföljande beslutet antecknades att hörandet skickades den 10.12.2020 och att "inga tillägg eller invändningar har meddelats myndigheten under hörandetiden". Trots detta förelades inte djurhållaren att se till att alla får hade tillgång till väderskydd och torra, rena liggplatser som inte fryser till. Under besöket den 28.11.2022 (djurskyddsinspektion och inspektion av tvärvillkor) hos djurhållare 2 uppdagades att djurhållaren inte hade åtgärdat de brister som tidigare hade konstaterats i djurhållningen, dessutom upptäcktes nya brister. Till exempel fanns det enligt inspektionsprotokollet den 28.11.2022 fortsättningsvis inga rena och torra liggplatser för något av djuren och i fårens hage fanns föremål som kan skada djur. Djurhållaren hördes om bristerna och ett svar på hörandet inkom den 7.12.2022. Myndigheten vidtog trots detta inga åtgärder och inget beslut i saken togs. Inte heller konstaterades att den förklaring som inkom ansågs vara tillräcklig.

Djurhållarna har i sina klagomål klagat på den korta tidsfristen för installation av fast belysning i ligghallarna. ÅMHM besvarar klagomålet med att bristen framgår i inspektionsprotokoll från inspektioner vid djurhållare 2 redan den 28.11.2022 och även 13.2.2023.⁵ I tvärvillkorlighetsprotokollet från 28.11.2022 konstaterades att belysningen i gamla delen av fårstallet och i lösdriftdelen var otillräcklig. Vid inspektionen den 13.2.2023 konstaterades att "varken gamla delen av fårstallet, fårens ligghall eller nötkreaturens ligghall har tillräcklig fast belysning" och djurhållarens föreslogs att "installera tillräcklig belysning i gamla delen av fårstallet, fårens ligghall och i nötkreaturens ligghall". Djurhållaren hördes enbart om belysningen efter den andra inspektionen. Enligt myndighetsbeslut MB-2023-106 gav djurhållaren inte svar på hörandet. Myndigheten gav inte råd enligt 47 § djurskyddslagen vid någon av inspektionerna och inget beslut om föreläggande togs angående belysningen.

Myndigheten har under flera tillfällen förelagt djurhållare 1 att säkerställa att marken på hårdbelastade ytor i nötkreaturens inhägnad hålls torr (13.1.2021, 16.6.2021 och 5.4.2023). Av inspektionsberättelsen från inspektionen den 22.4.2021 framgår dock att "Marken i nötkreaturens hage är torr", trots detta förelades djurhållaren att säkerställa att "marken på hårdbelastade ytor i nötkreaturens inhägnad (framför ligghallen, på drivningsvägar och vid foder-, och vattenplatser) hålls torrt". Likaså förelade myndigheten djurhållare 2 att säkerställa att marken vid hårdbelastade ytor hålls torr den 16.6.2021 trots att det av inspektionsprotokollet kan konstaterats att marken i nötkreaturens hage varit torr vid besöket den 22.4.2021.

⁵ ÅMHM:s beslut 2023-294 den 29.11.2023, Yttrande med anledning av besvär över Ålands miljö-, och hälsoskyddsmyndighets beslut 2023-294.

Landskapsregeringens synpunkter

En ansvarig djurskyddsmyndighet ska vidta åtgärder som krävs för att rätta till missförhållanden om det konstateras att djurskyddsbestämmelserna har överträtts.⁶ Det vill säga att om det bedöms att djurskyddslagstiftningen har överträtts är åtgärder behövliga enligt proportionalitetsprincipen. Vice versa innebär det att om djurskyddsbestämmelserna inte har överträtts får myndigheten inte vidta åtgärder. Av exemplen ovan kan konstateras att ÅMHM vid flertalet tillfällen uppmärksammat problem i djurhållningen men trots det inte vidtagit åtgärder för att avhjälpa missförhållandena och därmed skydda djuren mot onödigt lidande. Av exemplen ovan kan även konstateras att myndigheten vid flertalet tillfällen vidtagit åtgärder trots att det framgår av inspektionsprotokollet att djurskyddslagstiftningen inte har överträtts.

När det konstaterats att en åtgärd är behövlig ska det undersökas vilken åtgärd som är ändamålsenlig. I ett av exemplen ovan gavs råd trots att bristerna var av sådan natur att de stred mot djurskyddslagen. Under omständigheter där djurskyddslagen har överträtts är det inte en tillräcklig åtgärd att ge råd, utan behovet av mer strikta åtgärder är uppfyllt.⁷ De rätt dimensionerade åtgärderna hade enligt landskapsregeringen varit att vidta åtgärder genom att höra djurhållaren om möjliga förbud eller föreskrifter.

Landskapsregeringen vill även påminna ÅMHM att myndigheten har en skyldighet att ge råd enligt 47 § djurskyddslagen för att främja djurens välbefinnande samt verka för att avhjälpa lindriga missförhållanden i djurskyddshänseende.⁸ Med andra ord, när proportionalitetsbedömningen medfört att inga åtgärder behövs kan myndigheten ändå ge råd om förbättringsförslag.

ÅMHM har mot bakgrund av detta inte följt proportionalitetsprincipen enligt 4 § förvaltningslagen i det aktuella fallet.

• Utredningsskyldighet

Vad innebär utredningsskyldighet?

Enligt 26 § i förvaltningslagen har myndigheter utredningsskyldighet.

Utredningsskyldigheten innefattar enligt 26 § i förvaltningslagen att en myndighet ska se till att ett ärende utreds tillräckligt och på ett behörigt sätt. För att uppfylla utredningsskyldigheten ska myndigheten skaffa den information som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Med andra ord ska myndigheten utreda fakta och bedöma

⁶ Fr. 3/1997-1998, s. 27.

⁷ Fr. 3/1997-1998, s. 26.

⁸ Fr. 3/1997-1998, s. 26.

fakta, om inte fakta finns tillgänglig för myndigheten har den en skyldighet att skaffa relevant information.⁹

I tillsynen över djurskydd innebär detta att om myndigheten exempelvis inte i hörandet kan försäkra sig om att bristen i djurhållningen är åtgärdad under hörandetiden, är det på myndighetens ansvar att utreda saken. Likaså är det myndighetens skyldighet att följa upp förelägganden i djurskyddsärenden.

Exempel inom det gällande ärendet

Efter att hörandetiden för inspektionen den 7.12.2020 hade gått ut, ringde ÅMHHM 13.1.2021 djurhållaren för att fråga om djurhållaren hade utfört de i inspektionsprotokollet föreslagna åtgärderna. Djurhållaren berättade att en del, men inte alla, av de föreslagna åtgärderna var vidtagna. Myndigheten förelade därefter, med stöd av 49 § djurskyddslagen, djurhållaren att senast den 1.7.2021 åtgärda endast de brister som djurhållaren enligt egen uppgift inte hade åtgärdat. Myndigheten utförde den 22.4.2021 en uppföljningsinspektion där det fokuserades på de åtgärder som djurhållaren påstod sig ha vidtagit under hörandetiden för protokollet med datum 11.12.2020.

Under tvärvillkorskontrollen hos djurhållare 1 den 28.11.2022 noterade myndigheten magra djur och djur med mycket långa klövar. Dessa brister kontrollerades dock inte vid besöket den 13.2.2023. Ett liknande exempel finns hos djurhållare 2 då myndigheten den 16.6.2021 förelade djurhållaren att behandla samtliga nötkreatur med ektoparasitmedel. Av inspektionsprotokollet från återbesöket den 28.11.2022 framgår inte om myndigheten kontrollerade att föreläggandet hade följts.

Landskapsregeringens synpunkter

En ansvarig djurskyddsmyndighet ska utreda ett ärende tillräckligt innan beslut kan fattas. För att förelägga en djurhållare att vidta åtgärder behöver myndigheten därför konstatera att brister finns vid inspektionen. Likaså behöver myndigheten säkerställa att brister inte kvarstår innan de lämnas utanför ett föreläggande. Av exemplen ovan kan konstateras att ÅMHHM inte utredde tillräckligt om det fanns grund för föreläggande eftersom brister som lämnats utanför föreläggande kvarstod vid återbesök. I liknande fall kan utredningsskyldigheten exempelvis uppfyllas genom bildbevis på att åtgärderna är vidtagna innan ett beslut om föreläggande tas eller, om det inte är tillräckligt, ett återbesök före beslut om föreläggande.

Av exemplen ovan kan även konstateras att ÅMHHM inte utrett om de brister som har konstaterats i tidigare förelägganden är åtgärdade. Det är av vikt att myndigheten utreder föreläggandena vid återbesök eftersom djuren kan orsakas onödigt lidande om brister

⁹ Mäenpää, Olli, Grunderna i god förvaltning, 2004, s. 157.

inte återupptäcks. Det bör därför framgå av återbesöksprotokollet om de tidigare bristerna är åtgärdade eller om de kvarstår.

ÅMHM har mot bakgrund av detta inte följt sin utredningsskyldighet enligt 26 § förvaltningslagen.

- **Behandling utan ogrundat dröjsmål**

Vad är behandling utan ogrundat dröjsmål?

Enligt 20 § i förvaltningslagen ska ett ärende som inletts vid en myndighet behandlas utan ogrundat dröjsmål. Syftet med bestämmelsen är att myndighetsärenden ska upptas till behandling inom en skälig tid.¹⁰ Syftet är dessutom att ge uttryck för ett krav på behandlingsskyldighet för att förhindra att behandlingsprocessen blir onödigt utdragen. Detta innebär att utredningar som behövs för att ett ärende ska kunna avgöras bör skaffas i ett tillräckligt tidigt skede.

I djurskyddstillsynen är behandling utan onödigt dröjsmål viktigt för att skydda djur mot onödigt lidande enligt 3 § djurskyddslagen. Med detta avses till exempel att återbesök ska genomföras utan ogrundat dröjsmål för att djurskyddsmyndigheten ska kunna försäkra sig om att djurhållaren har åtgärdat brister i djurhållningen och därmed förhindra att djur orsakas onödigt lidande.

Exempel inom det aktuella ärendet

Efter djurskyddsinspektion den 7.12.2020 förelade ÅMHM djurhållare 1 att säkerställa att kvigor inte blir betäckta innan de nått ca 65 % av sin förväntade vikt som vuxen. Myndigheten förelade dessutom djurhållaren att rensa hela fårstallet grundligt när fåren släppts ut på bete. Tidsfristen för åtgärderna sattes till den 1.7.2021. Myndigheten gjorde inte ett återbesök för att kontrollera att bristerna åtgärdats. Nästa besök gjordes den 28.11.2022, då en av Livsmedelsverket planlagd kontroll av tvärvillkor utfördes. Den nästa registrerade djurskyddskontrollen var den 13.2.2023.

Myndigheten har agerat lika efter ett besök hos djurhållare 2 den 22.4.2021. Efter besöket förelades djurhållaren att behandla djuren mot ektoparasiter senast den 1.7.2021 samt att säkerställa att marken vid hårdbelastade ytor i nötkreaturens inhägnad hålls torr och att fårstallet rensas senast den 31.10.2021. Återbesöket gjordes den 28.11.2022, det vill säga över ett år efter att den sista tidsfristen löpt ut.

¹⁰ Fr. 08/2006-2007, s. 29.

Landskapsregeringens synpunkter

I djurskyddsärenden ska återbesök göras utan ogrundat dröjsmål för att säkerställa att djurens välbefinnande inte äventyras. Enligt exemplen ovan kan konstateras att ÅMHM gjort återbesök i de specifika fallen ca 1,5 år efter att tidsfristerna för föreläggandena löpt ut. Att göra återbesök efter ca 1,5 år kan inte anses vara utan ogrundat dröjsmål. Under den tiden har myndigheten inte kunnat försäkra sig om att de brister som inverkat negativt på djurens välbefinnande inte har kvarstått.

ÅMHM har mot bakgrund av detta inte behandlat ärendena utan onödigt dröjsmål i enlighet med 20 § förvaltningslagen.

• Jämlikhetsprincipen

Vad innebär jämlikhetsprincipen?

Enligt 4 § i förvaltningslagen ska myndigheter bemöta dem som uträttar ärenden hos förvaltningen jämligt. Stadgandet ger uttryck för jämlikhetsprincipen. Principen innebär att myndigheter tillämpar lag utan att göra annan åtskillnad än lagen anger.¹¹ Kravet på en myndighets jämlika behandling innebär dessutom att de som uträttar ärenden hos myndigheten ska ha likvärdiga möjligheter att sköta sina ärenden och bevaka sina rättigheter.¹² Jämlik behandling är av särskild vikt när myndigheterna utövar prövningsrätt i frågor som berör enskildas rättsliga ställning eller verksamhetsmöjligheter. Myndigheters beslutande ska även vara konsekvent.¹³ Med det menas att fakta som bedöms vid en prövning ska bedömas på lika grunder i likartade fall. Avvikelser från normal praxis får endast ske om det enskilda fallets speciella karaktär möjliggör det.

Djurskyddsfall är sådana fall som påverkar enskildas rättsliga ställning eller möjlighet att utöva verksamhet, som nämnt ovan är jämlikhetsprincipen speciellt viktig i sådana fall. Djurhållare som har liknande brister ska därmed ha lika påföljder och bedömningen av om ett specifikt tillvägagångssätt bryter mot djurskyddslagstiftningen ska vara lika både om det handlar om olika djurhållare eller samma djurhållares förfarande.

Exempel inom det aktuella ärendet

Efter djurskyddsinspektion den 7.12.2020 förelade ÅMHM djurhållare 1 att säkerställa att kvigor inte blir betäckta innan de nått ca 65 % av sin förväntade vikt. Vid tvärvillkorsinspektionen kontrollerades inte bristen och vid följande djurskyddsinspektion, den 13.2.2023, konstaterade myndigheten att nötkreaturen fortfarande gick ihop utan

¹¹ Fr. 08/2006-2007, s. 21.

¹² RP 72/2002, s. 59. Förarbetena till Ålands förvaltningslag (Fr 08/2006-2007, s. 21) hänvisar till rikets proposition till förvaltningslag (RP 72/2002) i fråga om motiveringen för jämlikhetsprincipen.

¹³ RP 72/2002, s. 59. Förarbetena till Ålands förvaltningslag (Fr 08/2006-2007, s. 21) hänvisar till rikets proposition till förvaltningslag (RP 72/2002) i fråga om motiveringen för jämlikhetsprincipen.

könssortering samt att det fanns könsmogna individer av båda kön i gruppen. Trots detta togs bristen inte upp under "förslag till åtgärder" igen och inget beslut om föreläggande gavs om att upprätthålla könssortering.

I tvärvillkorsprotokollet från inspektion den 28.11.2022 hos djurhållare 1 konstaterades att belysningen i gamla delen av fårstallet och i lösdriftdelen var otillräcklig. ÅMHHM hörde inte djurhållaren om bristen och gav inte heller råd enligt 47 § i djurskyddslagen. Vid inspektionen den 13.2.2023 konstaterades återigen att belysningen inte var tillräcklig på djurhållningsplatsen och myndigheten föreslog att djurhållaren skulle "installera tillräcklig belysning i gamla delen av fårstallet, fårens ligghall och i nötkreaturens ligghall". Enligt myndighetsbeslut MB-2023-106 gav djurhållaren inte svar på hörandet. Trots det förelades djurhållaren inte angående belysningen och gav inte heller råd. Den 11.9.2023 gjordes ytterligare en djurskyddsinspektion hos djurhållaren där det konstaterades att det inte fanns någon fast belysning i ligghallarna vilket ansågs bryta mot djurskyddslagstiftningen. Djurhållare 1 förelades därefter att ordna fast belysning.

I djurhållare 2 fall skriver myndigheten att djurhållaren "bevisligen enligt bilagda inspektionsprotokoll varit medveten om den bristfälliga belysningen sedan inspektion den 28.11.2022 (se handling 11 i bilaga 1). Vid denna inspektion gavs även en tidsfrist för korrigeringskyldigheten (1.2.2023)".¹⁴ I inspektionsprotokollet från 28.11.2022 nämns dock inget om en bristfällig belysning. Däremot finns det i inspektionsprotokollet från tvärvillkorsinspektionen den 30.11.2022. I inspektionsprotokollet från inspektion den 14.2.2023 nämns inget om belysningen. Under "föreslagna åtgärder" nämns inte heller en bristfällig belysning, och djurhållaren förelades inte att anordna fast belysning.

Landskapsregeringens synpunkter

En ansvarig djurskyddsmyndighet ska behandla djurhållare lika och vidta lika åtgärder vid lika brister i djurhållningen. Myndigheten ska göra en bedömning om djurhållarens förfarande är lagligt eller inte och därefter vidta åtgärder eller inte vidta åtgärder. Trots det kan av exemplet ovan konstateras att ÅMHHM vid flera tillfällen varit inkonsekvent i sin bedömning av brister i djurhållningen och om bristerna ledde till åtgärder eller inte. Om en brist upptäcks vid ett besök är det viktigt att myndigheten vidtar åtgärder, men det innebär också att myndigheten vid återbesök fortsättningsvis måste vidta åtgärder om bristen kvarstår. Att inte agera konsekvent riskerar att äventyra djurs välfärd. Samtidigt är det av vikt att en djurhållarens förfarande som inte har konstaterats vara en brist vid ett besök inte plötsligt anses vara en brist vid nästa besök. I tillsynen över djurskyddet tar jämlikhetsprincipen därmed två olika sidor, å ena sidan skydd för djurens välfärd, å andra sidan rättsskydd för djurhållaren.

¹⁴ ÅMHHM:s beslut 2023-295 den 1.12.2023, Yttrande med anledning av besvär över Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighets beslut 2023-295.

ÅMHM har mot bakgrund av detta inte följt jämlikhetsprincipen enligt 4 § förvaltningslagen.

- **Tidsfrister**

Hur avgörs tidsfrister?

De allmänna förvaltningsrättsliga principerna i 4 § förvaltningslagen är grundstenen för all förvaltningsutövning. Det gäller även bedömning av tidsfrister. De viktigaste principerna att iaktta när en tidsfrist bedöms är proportionalitetsprincipen och jämlikhetsprincipen, det vill säga tidsfristen ska vara ändamålsenlig i förhållande till det enskilda fallet och en tidsfrist längd ska vara lika i lika fall.

I djurskyddsärenden är det viktigt att en tidsfrist ges vid förelägganden. Vid bedömningen av tidsfristens längd ska hänsyn tas till att djur inte får orsakas onödigt lidande, med andra ord ska inte alltför långa tidsfrister sättas. Samtidigt är det viktigt att tidsfristen är tillräckligt lång för att en djurhållare ska ha möjlighet att åtgärda brister.

Exempel inom det aktuella ärendet

Båda djurhållare förelades den 16.10.2023 att "ordna fast belysning i nötkreaturens ligghall som gör det lätt att inspektera djuren och utrymmena även när det är mörkt ute". Tidsfristerna för åtgärdande av bristen sattes till 14 dagar efter delgivning av beslutet. Djurhållare 1 förelades djurhållaren även att "avsluta all djurhållning i gamla delen av fårstallet och i den angränsande ligghallen". Tidsfristen för åtgärdandet av den bristen sattes till 31.1.2024 det vill säga över 15 veckor efter att beslutet givits. Motiveringen till föreläggandet var: "Att hålla får i detta utrymme under vinterhalvåret utsätter fåren för hälsorisker och lidande eftersom hygien i fårstallet är mycket eftersatt". Tidsfrister i tidigare beslut, som berörde till exempel förvaringsutrymmenas säkerhet och renlighet, sattes till mellan fem och sex månader.

Landskapsregeringens synpunkter

Tidsfrister ska bedömas med hänsyn till det specifika fallet. I djurskyddsärenden är tidsfristerna dessutom till för att skydda djuren mot onödigt lidande samt ta i beaktande hur lång tid det faktiskt kan antas ta att åtgärda problemen. Enligt exemplen ovan har en 14 dagars tidsfrist satts för åtgärd av fast belysning. Landskapsregeringen anser att avsaknad av fast belysning, då utrymmet har naturligt ljus, inte på samma sätt direkt äventyrar djurens välfärd som exempelvis att hålla djur i djurhållningsplatser med eftersatt hygien. För att ordna belysningen krävs att el dras till byggnaderna, något som naturligt kräver mer tid då djurhållaren i allmänhet inte kan utföra arbetet själv. Landskapsregeringen ifrågasätter därför om en tidsfrist på 14 dagar är motiverad. Det kan dessutom konstateras att det är en utmärkande kort tid i förhållande till de tidsfrister som ÅMHM vanligtvis ansett vara lämpliga. Samtidigt bör övervägas, om det är motiverat med en

tidsfrist på 15 veckor då det gäller att hålla djur i en djurhållningsplats som myndigheten bedömt orsaka dem onödigt lidande.

ÅMHM har mot bakgrund av detta inte iakttagit proportionalitetsprincipen och likhetsprincipen enligt 4 § förvaltningslagen då tidsfrister fastslagits.

- **Tydlighetskrav**

Vad innebär tydlighetskravet?

Enligt 6 § i förvaltningslagen ska myndigheterna använda ett sakligt, klart och begripligt språk. Det innebär att myndigheterna skall uttrycka sig på ett sådant sätt att motparten kan antas förstå ärendets innebörd och få information som är tillräcklig med hänsyn till ärendets art.¹⁵ Bestämmelsen förutsätter därmed att myndigheten uttrycker sig både språkligt klart och innehållsmässigt begripligt. Bestämmelsen reglerar både muntligt och skriftligt språkbruk.

Betydelsen av kvaliteten hos en myndighets språkbruk är av speciell vikt i ärenden som gäller personers rättsliga ställning, exempelvis djurskydd.¹⁶ I dessa situationer ska myndigheten sträva efter att uttrycka sig på ett så exakt och entydigt språkligt uttrycksätt som möjligt. I djurskyddsfall är det därmed av vikt att djurhållaren kan förstå vilka åtgärder som vidtas gentemot honom eller henne. Inspektionsprotokoll, hörande och beslut samt muntliga uppmaningar ska därmed vara upprättade med ett gott och tydligt språk.

Exempel inom det aktuella ärendet

Av inspektionsprotokollet från inspektion hos djurhållare 1 den 11.9.2023 framgår att det inte fanns fast belysning i ligghallen. Under inspektionsprotokollets inspektionsresultat nämns inte avsaknaden av fast belysning under de punkter som sägs bryta mot lagstiftningen. Däremot finns belysningen nämnd under punkt 3 i "Föreslagna åtgärder" och i beslut MB-2023-295 förelägger myndigheten djurhållaren att ordna fast belysning i nötkreaturens ligghall som gör det lätt att inspektera djuren och utrymmena även när det är mörkt ute.

Den 16.10.2023 förelade ÅMHM djurhållare 1 att "avsluta all djurhållning i den gamla delen av fårstallet och i den angränsande ligghallen". Enligt det inlämnade klagomålet uppfattade djurhållaren föreläggandet som ett avlivningsbeslut.

¹⁵ RP 72/2002, s. 64. Förarbetena till Ålands förvaltningslag (Fr 08/2006-2007, s. 23) hänvisar till rikets proposition till förvaltningslag (RP 72/2002) i fråga om motiveringen för gott språkbruk.

¹⁶ RP 72/2002, s. 65. Förarbetena till Ålands förvaltningslag (Fr 08/2006-2007, s. 23) hänvisar till rikets proposition till förvaltningslag (RP 72/2002) i fråga om motiveringen för gott språkbruk.

Landskapsregeringens synpunkter

Det är av stor vikt att en djurhållare förstår vilka brister som finns i djurhållningen och vilka åtgärder som myndigheten kräver att djurhållaren vidtar. I inspektionsprotokoll och beslut bör det därför vara tydligt vad som ska vidtas och inte. Att ÅMHM förelägger en djurhållare att ordna fast belysning men samtidigt inte konstaterar att bristen på belysning bryter mot djurskyddslagstiftningen är motstridigt. Om det inte strider mot djurskyddslagen finns ingen skyldighet att vidta åtgärder. Om en åtgärd ska vidtas bör det av beslutet därmed framgå att det är lagstridigt att inte vidta den.

Att en myndighet uttrycker sig på ett sätt som kan uppfattas på olika sätt är inte önskvärt och inte förenligt med kravet på tydlighet. Enligt exemplet ovan kan konstateras att det funnits tolkningsutrymme i myndighetens beslut eftersom djurhållaren uppfattat det som ett avlivningsbeslut. Myndighetens språkbruk ska alltid vara klart och tydligt. Det är dock av extra vikt att myndigheten använder ett språk utan stort tolkningsutrymme vid förelägganden som på ett ingripande sätt påverkar djurhållningen.

Landskapsregeringen vill påminna ÅMHM om vikten av ett klart och tydligt språkbruk i enlighet med 6 § förvaltningslagen.

• Övriga synpunkter

Tillämplig lagstiftning

Enligt 18 § 17 p. i självstyrelselag (1991:71) för Åland tillfaller djurskydd åländsk lagstiftningsbehörighet. På Åland regleras djurskydd i djurskyddslag (1998:95) för landskapet Åland, rikets djurskyddslag (247/1996) är därmed inte i kraft på Åland. Trots det har ÅMHM givit råd enligt 40 § i rikets djurskyddslag vid en tvärvillkorsinspektion hos djurhållare 1 den 28.11.2022. Myndigheten borde därmed ha gett råd enligt 47 § i den åländska djurskyddslagen.

Rätt till inspektion

Enligt 46 § 1 mom. djurskyddslagen har en tillsynsmyndighet och djurskyddsövervakare rätt att utföra inspektion om det finns anledning att misstänka att djur sköts, behandlas, används eller transporteras i strid med djurskyddslagen eller andra bestämmelser som utfärdas med stöd av den. Bestämmelsen innebär att en djurskyddsmyndighet måste ha en orsak att besöka en djurhållningsplats.

Av de handlingar som ÅMHM sändt landskapsregeringen framgår att ÅMHM den 14.2.2023 gjorde ett besök hos djurhållare 2. Ur inspektionsprotokollet framgår inte besökets orsak (återbesök eller besök på grund av ny misstanke). Besöket föregicks inte av ett föreläggande. Myndigheten gjorde dessförinnan ett besök den 28.11.2022 efter vilket djurhållaren hördes om brister. Myndigheten tog dock inget beslut i saken. Enligt

de dokument som ÅMHM har lämnat till landskapsregeringen hade ingen ny misstanke inkommit.

Den 22.4.2021 utförde myndigheten en uppföljningsinspektion där det fokuserades på åtgärder som djurhållaren påstod sig ha vidtagit under hörandetiden för protokollet med datum 11.12.2020. De kontrollerade bristerna hade inte förelagts om, varför myndigheten inte hade rätt att återbesöka djurhållningsplatsen vid tidpunkten för besöket. Landskapsregeringen vill påminna ÅMHM om att ta i beaktande rätten till inspektion enligt 46 § djurskyddslagen vid varje besök. Ett sätt att skapa klarhet över varför ett besök utförs är att införa praxis om att grunden för besöket alltid ska framgå av inspektionsprotokollet.

Avslutning

Sammanfattningsvis uppmärksamgör Ålands landskapsregering Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet på behovet av att se över myndighetens rutiner i djurskyddsärenden så att god och effektiv förvaltning samt ett gott rättskydd alltid uppnås. Ålands landskapsregering anmodar styrelsen för Ålands miljö- och hälsoskydd att följa upp implementeringen av de förbättringsåtgärder som avses göras.

Minister

Jesper Josefsson

Avdelningschef

Bengt Michelsson