

Kritik mot Veterinära ansvarsnämnden för att i ett beslut ha kritiserat anmälarna

Anmälan

AA begärde att JO skulle ta ställning till om Veterinära ansvarsnämnden handlat korrekt när den i ett beslut den 6 april 1998 rörande disciplinansvar för veterinär kritiserat anmälarna.

Av nämndens beslut, som fogats till anmälan, framgick följande. BB och CC anmälde klinikveterinären Jörg B. till Veterinära ansvarsnämnden dels för att han inte vårdat deras katt på ett tillfredsställande sätt, dels för att han bemött dem på ett osympatiskt och manipulativt sätt. De anmälde också klinikveterinären DD för att han medvetet underlåtit att fastställa orsaken till att katten avled. Ansvarsnämnden lämnade i beslutet anmälan utan åtgärd. Nämnden uttalade i skälen för beslutet, sedan den konstaterat att någon kritik inte kunde riktas mot de båda veterinärerna, följande.

Enligt nämndens åsikt bör däremot kraftig kritik riktas mot djurägarna från djurskyddssynpunkt för att de inte genast ville medverka till att förkorta kattens lidande.

Utredning

Veterinära ansvarsnämnden anförde i infortrat remissvar följande.

Enligt 18 § lagen (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket är det en uppgift för nämnden att pröva frågor om disciplinansvar eller återkallelse av legitimation m.m. för veterinärer som anmäls till nämnden. Nämnden får också, i anhängiggjorda ärenden, anmäla veterinärer till åtal (30 §).

Även om förfarandet inför nämnden är ett s.k. tvåpartsförfarande, har nämnden ett eget utredningsansvar. Enligt 26 § samma lag är nämnden skyldig att se till att varje ärende blir tillräckligt utrett. Härutöver gäller, enligt 1 kap. 9 § regeringsformen, att nämnden i sin verksamhet är skyldig att beakta allas likhet inför lagen samt att iakttä saktlighet och opartiskhet.

I det aktuella ärendet var djurskyddsaspekterna särskilt framträdande. Vad som då träder i förgrunden är bestämmelsen i 2 § djurskyddslagen (1988:534), att djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande.

Denna lagregel, den kanske mest grundläggande för alla som har med djur att göra, måste då bilda bakgrunden för nämndens prövning, och utredningsansvaret blir då särskilt påtagligt. För att rätt kunna bedöma den anmälda veterinärens ansvar för inträffade händelser, måste nämnden så gott som undantagslöst fråga sig vilket ansvar som ligger på andra som också har tagit befattning med djuret och hur ansvaret bör fördelas dem emellan. Man märker i detta sammanhang att nämnden har fått en sådan sammansättning att även djurägarintressena och allmänintresset är företrädare i nämnden (19 § andra stycket behörighetslagen; se vidare prop. 1993/94:139 s. 25 och 32); nämnden har således fått kompetens att göra sådana mera allsidiga överväganden. Att inte göra en sådan prövning, när ärendet de facto berör både djurägaransvaret och veterinärens ansvar, vore inte sakligt och opartiskt.

Härtill kommer att det är väl känt att nämndens bedömningar ofta bildar utgångspunkten för en prövning som sker i andra instanser, t.ex. i skadeståndsprocesser, försäkringstvister eller anmälningar till åtal (16 kap. 13 § brottbalken). Av det skälet har nämnden sedan länge sett det som sin uppgift att, när det finns fog för det, även göra mera allmänna uttalanden om ansvarsfrågorna så att veterinärens ansvar inte kommer att stå där isolerat utan kunna ses i belysning av det ansvar som åvilar andra som också har haft ett ansvar för skötseln av djuret.

Det anmälda ärendet var mycket inflammerat. Av det skälet ansåg sig nämnden böra ge tillkänna sin åsikt rörande ansvarsfördelningen på ett sätt som inte kunde missförstås. Som framgår av beslutet stod hela nämnden bakom de uttalanden som gjordes, alltså även de båda ledamöter som företräder djurägarintressen.

I tydlighetens intresse bör sägas att nämnden självfallet inte är behörig att vidta några myndighetsåtgärder mot en anmälare. Så har heller inte skett.

Den kritik som i skälen riktades mot djurägarna har enbart haft det syfte som nyss har beskrivits.

Nämndens beslut har överklagats till länsrätten i Jönköpings län (dnr 1045-98) av den ene av djurägarna. I överklagandet har djurägaren tagit upp frågan om nämndens kritik mot honom var befogad. Om länsrätten menar att nämnden har placerat djurskyddsansvaret fel, bör den rimligen också uttala sig i den delen.

JO lånade in ansvarsnämndens akt samt infortrade Länsrättens i Jönköpings län dom den 2 november 1998 i det överklagade målet. I domen anfördes bl.a. följande.

Enligt 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar jämfört med 18 och 31 §§ lagen om behörighet att utöva veterinäryrket prövar länsrätten Veterinärens ansvarsnämndens beslut i frågor om disciplinansvar, frågor om återkallelse och begränsning av legitimation samt andra frågor som avses i 13–17 §§, vilka behandlar återkallelse av legitimation och annan behörighet m.m. Även om det från BB:s sida måste framstå som att uttalandena inte varit nödvändiga som motivering för nämndens beslut kan överklagandet, såvitt det avser uttalandena, som en följd av det anförda inte prövas av länsrätten.

Stf. JO Ekberg anförde i beslut den 25 oktober 1999 följande.

I 18 § lagen om behörighet att utöva veterinäryrket anges vilka huvuduppgifter som Veterinärens ansvarsnämnden har. Den skall pröva disciplinfrågor, legitimationsfrågor, andra behörighetsfrågor och frågor om veterinärernas rätt att förskriva alkohol och narkotika. Nämnden får också som nämns i remissvaret, i anhängigjorda ärenden anmäla veterinärer till åtal (30 §).

Nämndens verksamhet avgränsas uttömmande av föreskrifterna i behörighetslagen. Någon uppgift att utöva tillsyn över efterlevnaden av djurskyddslagen (1988:534) har inte ålagts nämnden. Ansvar för sådan tillsyn tillkommer i första hand Statens jordbruksverk och kommunala nämnder (24 § djurskyddslagen).

Även under den tid då ansvarsnämnden inte var en självständig myndighet utan en del av Jordbruksverket och fattade sina beslut i verkets namn – fram till juli 1994 – var nämndens verksamhet separerad från Jordbruksverkets funktion som tillsynsmyndighet. Ansvaret för att tillse efterlevnaden av djurskyddslagen var således då som nu inte en sak för ansvarsnämnden. Någon från tidigare organisation av nämndverksamheten härrörande rätt att uttala sig som ett led i tillsyn av djurskyddsfrågor föreligger således inte.

Bestämmelser om handläggningen i ansvarsnämnden återfinns i 23–35 §§ behörighetslagen. Därutöver gäller att ansvarsnämnden som en självständig förvaltningsmyndighet har att följa föreskrifterna i förvaltningslagen (1986:223) i den mån dessa kompletterar vad som anges i behörighetslagen. Enligt 20 § förvaltningslagen skall beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende i princip innehålla de skäl som har bestämt utgången av ärendet om detta avser myndighetsutövning mot enskild.

Jag konstaterar att ansvarsnämnden i sitt beslut i anledning av det av BB och CC anhängiggjorda disciplinärendet motiverat sitt beslut i enlighet med vad förvaltningslagen föreskriver och att nämnden på anförda grunder funnit att kritik inte kunde riktas mot någon av de anmälda veterinärerna. Det ankommer inte på mig att anlägga några synpunkter på innehållet eller utformningen av nämndens motivering för denna ståndpunkt.

Vad jag däremot reagerar mot är att nämnden i sin motivering går vidare och i ett särskilt stycke för sig i avsnittet om nämndens bedömning uttalar kritik från djurskyddssynpunkt mot de anmälade djurägarna för att de inte genast ville medverka till att förkorta kattens lidande. Uttalandet ger närmast intryck av att nämnden tagit på sig en roll som tillsynsorgan enligt djurskyddslagen, en roll som nämnden enligt vad som framgår av det ovanstående inte har.

I remissvaret har angetts att nämnden har ett utredningsansvar enligt 26 § behörighetslagen och att den som alla andra myndigheter skall beakta regeringsformens stadganden om att iaktta saklighet och opartiskhet. Mot den bakgrunden har nämnden ansett det nödvändigt att i flertalet ärenden fråga sig vilket ansvar som ligger på andra som har tagit befattning med det i ärendet aktuella djuret och hur ansvaret skall fördelas dem emellan.

Jag har viss förståelse för detta resonemang. Det torde ofta i ärenden av förevarande slag röra sig om komplicerade sammanhang där förklaringar till det inträffade inte är entydiga, där behandlingsinsatser inte är självklara och där ansvarsfrågan måste vägas mellan olika inblandade. Att nämnden därför i sin utredning och under sina överväganden kommer in på olika aspekter på händelseförloppet är ofrånkomligt. Att också en diskussion kan uppkomma kring t.ex. djurägarens förhållanden i sammanhanget får anses naturligt. I vilken omfattning det kan vara befogat att redovisa dessa överväganden i motiveringen för nämndens beslut angående de anmälda veterinärernas ansvar för det inträffade är inte så lätt att ange. Enligt min mening bör nämnden överväga restriktivitet i detta avseende och undvika att formulera sig i negativt värderande termer angående djurägarens insatser.

Det är ju inte dennes utan veterinärens förfarande som är under granskning och bedömning. Under alla förhållanden ställer jag mig avvisande till förfarandet att nämnden i sitt beslut redovisar sina resonemang kring de anmälade djurägarnas befattning med djuret i den form som här har skett.

Förfarandet är också betänkligt ur den aspekten att djurägaren som anmälare kommer i fokus för nämndens bedömning utan att denne varit beredd på att så skulle kunna bli fallet. Vid tillkomsten av behörighetslagen ansågs det viktigt att ge djurägaren en rätt att vara anmälare. Det framhölls särskilt att människors känslomässiga förhållanden till framför allt sällskapsdjur måste beaktas (prop. 1993/94:139 s. 33). Jag ser en viss diskrepans mellan detta uttalande och nämndens skrivning med kritik av anmälares förfaringsätt.

I det sammanhanget aktualiseras också frågan om det är i överensstämmelse med grundläggande förvaltningsrättsliga principer att en person som uppträder som anmälare offentligen kritiseras för sitt handlande utan att personen dessförinnan fått uttrycklig möjlighet att kommentera sitt handlande. Rättssäkerhetsintressen gör sig gällande inte bara när det gäller den anmälda utan också när det gäller anmälares situation.

Av akten i ansvarsnämndens ärende framgår visserligen att en av de anmälda veterinärerna – i sitt yttrande till nämnden över den kritik som anmälarna riktat mot honom – uttalat att han ur djurskyddssynpunkt beklagade att katten fick lida längre än nödvändigt genom att ägaren inte gav sitt tillstånd till avlivning. När nämnden gav BB och CC tillfälle att i sin tur yttra sig över vad veterinären framfört angavs inte särskilt att de borde kommentera sitt eget agerande. Så skedde inte heller, låt vara att BB i sitt svar ställde frågan hur det ur djurskyddssynpunkt kunde vara förenligt med strävan att begränsa kattens lidande att efter kattens död göra försök till återupplivning, vilket enligt journalen skedde.

Jag kan inte göra någon annan bedömning än att den skarpt formulerade kritiken mot djurägarna i nämndens beslut måste ha kommit som en för dem oväntad och obehaglig överraskning. Någon möjlighet att i detta avseende få en ändring till stånd är som framgår av länsrättens dom inte möjlig inom ramen för det ordinarie överprövningssystemet.

Vad jag nu anför innebär inte att jag anser att kommunikering med anmälares skulle rättfärdiga nämndens förfarande. Jag har bara velat ifrågasätta detsamma även ur ett allmänt förvaltningsrättsligt perspektiv.

I förlängningen innebär ansvarsnämndens förfarande att i anmälda ärenden ta ställning till frågan om anmälares eventuella skuld en risk för att en anmälare, som anser sig ha fog för en anmälan mot en veterinär, med vetskap om nämndens förfaringsätt kan tveka att göra en anmälan och få sin sak prövad. En sådan utveckling kan inte anses stå i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner att tilldela en djurägare rätt att göra anmälan till ansvarsnämnden.

Jag anser sammanfattningsvis att nämnden inte kan undgå klander för sin åtgärd att i beslutet på sätt som skett kritisera de anmälade djurägarna från djurskyddssynpunkt.