

Justitieombudsmannen  
Nils-Olof Berggren

## **Anmälan mot Miljö- och byggnadsnämnden i Haninge kommun angående handläggningen av ett djurskyddsärende m.m.**

---

### **Anmälan**

I en anmälan mot Miljö- och byggnadsnämnden i Haninge kommun begärde AA att JO skulle granska handläggningen av ett djurskyddsärende som inleddes i september 2000. Granskningen skulle avse hur tillsynen hade utövats, nämndens handläggning av frågor om utlämnande av allmänna handlingar samt dokumentationen av anmälningar och händelser. Hon uppgav bl.a. följande.

I mars 2001 begärde hon ut samtliga handlingar i ärendet. Enligt registratören fanns inget djurskyddsärende, inga anmälningar och inga inspektioner. Det enda som fanns var en ansökan från år 1993 om tillstånd för hållande av nötboskap, en skrivelse från Statens jordbruksverk gällande en ridklubbs offentliga hästtävling samt en skrivelse den 9 februari 2001 från miljöinspektör BB till djurägaren om hållande av häst. Vid samtal med BB någon tid senare frågade hon hur det kunde komma sig att hon inte hade fått ut flera handlingar när det bevisligen förelåg ett pågående djurskyddsärende sedan den 20 september 2000. Han svarade att det inte skulle vara så lätt att få ut information för vem som helst. – I september 2001 bad hon återigen att få ut samtliga handlingar i ärendet. Hon fick dock bara kopior av tre stycken brev. Enligt miljökontorets tillförordnade chef CC är i princip allt material i ett djurskyddsärende att betrakta som arbetsmaterial som inte skall lämnas ut. Möjligen skulle djurägaren kunna få se en inspektionsrapport. – I början av januari 2002 fick hon via länsstyrelsen ut en utskrift av journalblad från kommunen. Där framgår att det finns inspektionsrapporter och att en mängd klagomål på djurhållningen har inkommit, information som undanhållits henne. I februari 2002 fick hon ut samma journalblad från kommunen utan att ha bett om det. Efter en snabb genomläsning insåg hon dock att det var en ”friserad” version som inte stämde överens med den hon hade fått via länsstyrelsen. Bland annat fanns i den första versionen inga uppgifter om att djurägaren var föremål för polisutredning och att BB hörts av polis i samband med detta. I kommunens senare version finns dock en anteckning den 19 mars 2001 om detta. Den 12 november 2001 finns en anteckning där sista meningen i version ett lyder: ”Om detta skall förprövas eller inte är en fråga som tål att tänka på.” I version två lyder denna mening: ”Om detta skall förprövas eller inte får han diskutera med lantbruksenheten.” Vidare finns den 7

januari 2002 ett klagomål från den tidigare djurskyddsinspektören. Sista meningen i den första versionen lyder: ”Klagomålet verkar egentligen gälla annat än djurskydd.” Denna mening finns inte med i den andra versionen. På ett möte hos kommunen den 14 mars 2002 frågade AA BB vad denna mening syftade på. Han vägrade dock att svara. – Vidare är det mycket i ärendet som inte har dokumenterats, t.ex. hennes kontakter med kommunen i mars 2001. Hon tillförde då ärendet uppgifter av vikt genom att bl.a. meddela BB att det inte fanns någon gällande dispens från kravet på vindskydd, vilket BB hävdade att det fanns. En annan person, DD, hade den 1 november 2001, den 4 november 2001, den 12 november 2001 och den 30 november 2001 per telefon anmält allvarliga brister i djurhållningen. Detta finns inte heller dokumenterat. Inte heller DD:s brev den 13 november 2001 där hon frågade hur de djur som slaktats på gården hade avlivats. – Efter hårda påtryckningar och viss massmedial uppmärksamhet togs ärendet upp i nämnden den 30 januari 2002 och ett föreläggande vid vite beslutades. Detta hade dock flera juridiska brister och djurägaren överklagade beslutet. Därefter förklarade både kommunen och länsstyrelsen att det inte gick att vidta några som helst åtgärder, trots att bristerna kvarstod och djuren utsattes för lidande.

## Utredning

Miljö- och byggnadsnämndens akt lånades in och granskades.

Nämnden anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som anförts i anmälan rörande dels handläggningen av AA:s begäran i mars 2001 och i september 2001 att få ut handlingar i ärendet, dels dokumentation av händelser i ärendet. I remissvaret anfördes bl.a. följande.

### Handläggning av begäran att få ut handlingar samt dokumentation:

A. 1:2 är en stor fastighet ägd av Fortifikationsverket. Miljöavdelningen har många ärenden på samma fastighet.

EE:s djurhållning på A. (98-5254 LAN) har sedermera blivit ett stort djurskyddsärende, som till dags datum genererat ett femtiotal handlingar och ca sextio anteckningar i diariesystemet.

De handlingar som lämnats ut via registratören i mars 2001 är dock de enda handlingar = skrivelser som *vid den tiden* fanns registrerade avseende ämnesområdena djurhållning och lantbruk på fastigheten A. 1:2 (Dnr 93-5028 DJH resp. 98-5254 LAN).

Vid AA:s förfrågningar mars resp. sept. 2001 fanns således endast de handlingar som hon fått sig tillsända. Miljöavdelningens intryck var intill dess att djurhållningen vid A. inte hade några allvarliga brister. Någon formell inspektionsrapport eller annan handling var därför ej upprättad. De noteringar som var gjorda var i form av enkla minnesanteckningar inskrivna i kontorets ärendehanteringsprogram eller handskrivna noteringar i akten.

Den bedömning som då gjordes var att dessa enkla *minnesanteckningar* inte var en *upprättad handling*. (Inte heller djurhållaren hade fått någon annan bekräftelse efter utförd inspektion än muntliga uppgifter.) Avdelningen hade bedömt att det *inte är självklart lämpligt att lämna ut arbetsmaterial i ett pågående ärende*.

Samtal som förekommit från AA i mars 2001 och DD i november 2001 finns inte dokumenterade i ärendehanteringsprogrammet, men har ändå legat till grund för inspektion resp. telefonsamtal, som finns redovisade som anteckningar. DD:s brev är dokumenterat som inkommen handling och hon har fått begärda handlingar.

*Insikten av problem växte fram successivt och i takt med detta också formaliseringen av dokumentationen i ärendehandläggningen.*

I febr. 2002 lämnades *allt* material ut, såväl handlingar som minnesanteckningar, efter ny begäran från AA. I det läget hade miljöavdelningen bedömt att djurhållningen hade allvarliga brister och beslut tagits i miljö- och byggnadsnämnden. I och med att ärendet var nämndhanterat bedömdes anteckningarna inte längre vara arbetsmaterial utan *allmänna handlingar*. I det skedet gjordes också vissa finjusteringar i gamla anteckningar, vilket inte bedöms alltför anmärkningsvärt med tanke på att det handlar om enkelt nedtecknade minnesanteckningar. Sådana redigeringar sker ibland i arbetsmaterial i takt med att ytterligare fakta tillförs ett ärende. Även handskrivna noteringar kan i efterhand skrivas in i ärendehanteringsprogrammet. I följebrevet till AA poängterades fortfarande att det inte var finredigerat material.

Oberoende av ev. brist på handlingar så har AA vid ett stort antal telefonsamtal fått tillfälle att framföra sina synpunkter och få del av avdelningens och nämndens syn på ärendet.

#### **Ärendehandläggningen:**

AA har helt rätt i att det är påtryckningar från klaganden som har aktualiserat ärenden. Det finns i dagsläget i Haninge kommun små resurser för uppsökande verksamhet och förebyggande djurtillsyn. I vardagen handlar det nämligen inte bara om djurskydd utan även om livsmedelstillsyn, hälsoskydd, miljöskydd m.m. Resurserna måste fördelas.

Däremot har massmediala inslag inget med nämndhanteringen att göra. Ärendet var av tjänstemännen aviserat till nämnden innan frågan aktualiserades i television och lokaltidningar.

Med facit i hand kan man tycka att ärendet fått långdraget förlopp. Rutinerna är dock följande:

Jordbruksverkets råd och kommunens policy säger att djurskyddsinspektörerna bör eftersträva ett förtroendefullt samarbete med djurhållarna och genom information verka för en förbättrad djurhållning. På så sätt brukar inte sådana konfliktfyllda ärenden som i A. behöva uppstå.

När brister ändå upptäcks försöker tillsynsmyndigheten alltid i första hand agera med *råd och anvisningar* för att nå rättelse, t.ex. att få en djurhållare att vid behov förbättra sin djurhållning för djurens bästa.

I det aktuella ärendet har det inte varit tillräckligt med råd utan miljö- och byggnadsnämnden har behövt ta till mycket kraftfulla beslut i form av *vitesförelägganden*.

Ett vitesföreläggande med krav på förbättringar togs i januari 2002. Det överklagades till länsstyrelsen. Ett nytt beslut med flera vitesförelägganden togs i mars 2002. Besluten har omfattat krav avseende foder- och vattentillgång, separering av djur, bättre instängsling m.m.

Uppföljning av besluten har skett och ärendet har kunnat avslutas först i juni 2002, sedan djurhållningen på platsen är helt avslutad.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

## **Rättslig reglering**

### **Utlämnande av handlingar**

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet återfinns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet reglerar även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar.

En handling är enligt 2 kap. 3 § TF allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 § eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

En handling anses normalt som upprättad när den har expedierats eller, om så inte skall ske, när handlingen färdigställts. Om en handling som inte har expedierats hänför sig till ett särskilt ärende anses den upprättad när ärendet har slutbehandlats hos myndigheten. Diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande anses enligt 7 § andra stycket 1 som upprättad när handlingen färdigställts för anteckning eller införing. En myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar, t.ex. inspektionsrapporter, anses upprättade när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. För minnesanteckningar – som inte har expedierats – gäller enligt 9 § att de inte anses som allmänna handlingar hos myndigheten om de inte tas om hand för arkivering. Med minnesanteckning avses en promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ett ärendes föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 13 § framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling också har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas redan samma dag som en begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Om myndigheten, när den får en begäran om utfående av allmänna handlingar, inte direkt får klart för sig vilka handlingar som avses, bör myndigheten så snart som möjligt underrätta sökanden om detta så att denne får tillfälle att komplettera eller precisera sin framställning.

En begäran om att ta del av en allmän handling skall enligt 2 kap. 14 § TF göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Svarar en viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordningen eller särskilt beslut för vården av handlingen, ankommer det enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) på denna befattningshavare att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. Om framställningen inte kan tillmötesgå fullt ut, skall den som begär att få ut handlingen underrättas om detta. Han skall också underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan, i flertalet fall hos kammarrätt. Att ett beslut som går att överklaga skall förses med en anvisning om hur det kan överklagas följer av 21 § förvaltningslagen (1986:223).

## Registrering

I 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen finns grundläggande bestämmelser om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar samt om vad ett register skall innehålla. Bestämmelsernas syfte är bl.a. att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. För att offentlighetsprincipen i praktiken skall fungera på det sätt som är avsett i tryckfrihetsförordningen har det ansetts nödvändigt att myndigheterna håller sina allmänna handlingar registrerade eller i vart fall ordnade så att det går att konstatera vilka handlingar som finns. Att så sker är dessutom en nödvändig förutsättning för arbetets behöriga gång hos myndigheterna.

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen skall allmänna handlingar som kommit in till eller upprättats hos en myndighet registreras, dvs. diarieföras, utan dröjsmål. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar således bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheterna välja mellan att antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. När myndigheten har bestämt sig för ettdera systemet måste detta emellertid tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten. Om det t.ex. har bestämts att allmänna handlingar tillhörande vissa ärendeslag skall registreras krävs det att alla allmänna handlingar som hör till sådana ärenden verkligen diarieförs. Detta gäller även för meddelanden som befordras elektroniskt.

I 15 kap. 2 § sekretesslagen uppställs vissa minimikrav beträffande uppgifterna i ett register. I det fall en handling registreras skall av registret framgå 1. datum, då handlingen kom in eller upprättades, 2. diarienummer eller annan beteckning som åsatts handlingen, 3. i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt 4. i korthet vad handlingen rör. Utgångspunkten är att dessa uppgifter skall vara allmänt tillgängliga. Uppgifterna under punkterna 3 och 4 får utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 § om att allmänna handlingar skall registreras utan dröjsmål innehåller inte någon bestämd tidsgräns. Det ligger emellertid i sakens natur att registreringen skall ske så snart det är praktiskt möjligt. Genom registreringen ges den enskilde möjlighet att kontrollera vilka ärenden och handlingar som förekommer hos en myndighet. Om handlingen inte registreras eller om registrering fördröjs inskränker detta allmänhetens möjlighet till insyn i myndighetens verksamhet. För en handling som kommer in till en myndighet med post ligger det närmast till hands att registrering följer i omedelbar anslutning till själva postöppningen. För handlingar som inges till myndigheten på annat sätt är det önskvärt att de diarieförs i nära anslutning till ingivandet. I normalfallet bör registrering ske senast påföljande arbetsdag.

## Dokumentation

Den muntliga information som inhämtas och de kontakter och övriga åtgärder som förekommer under ett ärendes handläggning måste dokumenteras. Dokumentationen skall vara utförd på ett sådant sätt att den inte lätt kan utplånas samt vara daterad och signerad. För vissa fall framgår denna dokumentationsskyldighet direkt i lag. I 15 § förvaltningslagen föreskrivs att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Denna dokumentationsskyldighet skall trygga parternas rätt att få ta del av uppgifter i ett ärende enligt 16 och 17 §§ förvaltningslagen. Det ligger vidare i sakens natur att uppgifter som kommit in omgående måste dokumenteras (se JO 1993/94 s. 402).

Det är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att alla för ärendets bedömning behövliga uppgifter redovisas i akten. Även uppgifter som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter, utan enbart rör ärendets yttre gång, måste i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan gälla att kontakt förekommit med parter, andra personer eller myndigheter eller att handläggaren besökt den plats ärendet rör.

Även om dokumentationen av det senast nämnda slaget inte har betydelse för själva utgången av ärendet är den ändå av stort värde. Den är en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten både från den egna förvaltningsledningen och från utomstående tillsynsmyndigheter. Även parternas och allmänhetens insyn i myndighetens verksamhet underlättas av detta slags dokumentation. Vidare kan ett handläggarbyte i hög grad försvåras av brister i beskrivningen av vad som förekommit i ett ärende.

## Bedömning

JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en domstol eller en annan myndighet har fattat. Inte heller brukar JO ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Vidare gäller att JO:s granskning inte är avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan ske eller har skett i ordinarie ordning. Mot denna bakgrund har min granskning begränsats till nämndens handläggning av AA:s framställningar i mars 2001 och i september 2001 om att få ut handlingar i ärendet samt dokumentationen av händelser i ärendet. AA:s uppgifter om handläggningen i dessa avseenden stöds av övrig utredning, däribland nämndens remissvar. Detta föranleder följande kommentarer från min sida.

Att ett ärende har blivit "nämndhanterat" har inte någon självständig betydelse för bedömningen av om en handling är att anse som allmän, dvs. inkommen till eller upprättad hos nämnden. Vidare skall handlingar registreras så snart det, efter att de har inkommit eller upprättats, är praktiskt möjligt. Dessutom måste uppgifter som tillförs ärendet på annat sätt än genom en handling dokumenteras i anslutning till att uppgifterna kommer in. Antecknas uppgifterna i diariet innebär detta att de blir del av en handling som redan är allmän och att uppgifterna alltså blir allmänna redan genom anteckningen. Om dokumentationen sker i en separat handling blir denna i och för sig normalt inte allmän förrän ärendet har slutbehandlats. Mot bakgrund av bl.a. dokumentationsskyldighetens syfte att trygga parternas rätt att ta del av

uppgifter saknas dock utrymme att i efterhand redigera om redan gjorda anteckningar.

Naturligtvis kan det visa sig att uppgifter i en tjänsteanteckning är felaktiga. Detta får dock anges för sig eller på samma handling utan att tidigare nedtecknade uppgifter raderas (jfr JO:s beslut den 11 november 1997, dnr 517-1997). På motsvarande sätt som en ursprunglig anteckning skall ett tillägg eller en rättelse vara daterad och signerad. Kravet på datering innebär att denna skall ange när anteckningen gjordes, vilket utesluter att dateringen får ge intryck av att en anteckning gjorts vid en annan tidpunkt än den verkliga. Dokumentationskyldigheten medför också att det inte är möjligt att hänvisa till att noteringar från en utförd inspektion endast föreligger i form av ”minnesanteckningar”.

Beträffande inspektionsrapporter gäller som angetts dessutom att dessa anses upprättade när de justerats eller på annat sätt färdigställts. Enligt Statens jordbruksverks allmänna råd (2000:4) i anslutning till djurskyddslagen (1988:534) om tillsyn m.m. gäller vidare att en skriftlig rapport över utförd inspektion snarast bör skickas eller lämnas, dvs. expedieras, till djurhållaren.

Slutligen borde AA, i vart fall i samband med att hon ifrågasatte om hon verkligen hade fått samtliga handlingar, ha underrättats om sina möjligheter att begära ett formligt, överklagbart, beslut.

Uppgifterna i remissvaret är anmärkningsvärda och visar på bristande insikter i den rättsliga regleringen på området. Det är av största vikt att dessa brister avhjälpas så att det inom nämnden finns nödvändig kunskap om de regler som gäller för handläggningen av frågor rörande utlämnande av allmänna handlingar och dokumentation av uppgifter. Jag förutsätter därför att nämnden omgående informerar sig och berörd personal om regelsystemet.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det nyss sagda.