

Anmälan mot Miljönämnden i Höganäs kommun angående handläggningen av ett djurskyddsärende

Anmälan

AA anmälde i skrivelser som kom in till JO den 7 augusti 2006 tjänstemän vid Miljönämnden i Höganäs kommun för brister i handläggningen av ett djurskyddsärende. Hon anförde i huvudsak följande. I mars 2006 besökte hon en fastighet på vilken det hölls hundar. Hon konstaterade att det fanns klara brister i hundhållningen och anmälde förhållandena till miljökontoret i Höganäs kommun. Vid kontakter med miljökontorets tjänstemän fick hon klart för sig att hundhållningen varit uppmärksammas sedan åtminstone 1998. En djurskyddsinspektör hade vid flera tillfällen inspekterat djurhållningen. Han hade påtalat brister, men inte ställt krav på förändring. Den 3 augusti 2006 omhändertogs femton vuxna hundar och fyra valpar. Beslutet togs efter att polis vid ett par tillfällen kallats ut till fastigheten efter anmälningar från privatpersoner.

Utredning

Miljönämnden anmodades att göra en utredning och yttra sig angående handläggningen av ärendet.

Miljönämnden gav revisionsfirman Ernst & Young i uppdrag att göra en granskning. Revisionsfirman gjorde en genomgång av handlingarna i ärendet. Upplysningar hämtades även in genom intervjuer. Därefter gjordes en sammanställning av ärendets handläggning. Resultatet av granskningen redovisades i en rapport. I en sammanfattning anförde revisionsfirman följande.

Efter genomförd kartläggning kan följande kommentarer och bedömningar lämnas:

Det kan konstateras att dokumentation, om än spridd på flera källor, finns tillhanda i aktuellt ärende. Det har varit möjligt att skapa en bild av händelseutvecklingen över tiden. Vad som skulle vara önskvärt är den tillgänglighet till materialet, som den kartläggning som här har gjorts har skapat, ska finnas som en naturlig del i handläggningen av varje ärende. Miljökontoret har enligt uppgift i flera faser arbetat med att strukturera och underlätta dokumentation och dokumenthantering. Ett fortsatt och återkommande fokus på dokumentationsmetodik, där ovanstående synpunkter kan vägas in, kan vara en naturlig fortsättning på ett redan pågående arbete.

Den enskilde hundhållaren har varit aktuell under en längre period, men med vissa tider då de inkomna klagomålen och därmed de från förvaltningen påföljande

åtgärderna har varit intensivare. Sådana perioder kan identifieras till under år 2002 och under de senaste åren 2005-2006. Ärendets speciella karaktär bör utgöra en grund för en speciell handläggning och uppmärksamhet från miljönämndens/miljökontorets sida.

Utredningen visar att detta har varit ett i jämförelse med andra ärenden inom djurskyddet, arbetsintensivt och grannliga ärende som krävt återkommande insatser. I den dokumentation som finns, kan utläsas att de inkomna klagomålen har mötts av insatser, oftast en inspektion från handläggarens sida, samma dag eller dagen efter. Ibland har flera handläggare varit med vid besöken, ibland polis och någon gång har veterinär beställts att närvara vid inspektionen.

Handläggningen av ärendet har till största del varit styrt av klagomål från allmänhet och signaler från andra myndigheter. Varje klagomål har handlagts. Ärendet har därmed haft en inneboende och kontinuerlig händelseutveckling som varit styrt av utifrån och till miljökontoret inkommande signaler.

Den speciella karaktären på ärendet skulle ha kunnat ge upphov till en annan och mer offensiv strategi från miljökontorets sida. Detta skulle t.ex. ha kunnat innebära en handläggning med regelbundna och sammanfattande uppföljningar tillsammans med ledningen varvid de svåra bedömningarna ägnades särskild uppmärksamhet. Miljönämnden kunde ha beretts möjlighet till en mer kontinuerlig bedömning av principiell och policykaraktär. Rutiner för hur "besvärliga" ärenden ska hanteras kan fortsättningsvis fungera som ett stöd.

Sammanfattningsvis kan sägas att ärendet har fått stor uppmärksamhet genom den kontinuerliga handläggningen, men att en mer offensiv strategi, sett till ärendets komplexa karaktär, har saknats från miljökontorets/miljönämndens sida. Det har funnits adekvata beslutsunderlag i varje enskild bedömning som gjorts utifrån inkomna klagomål, men det har saknats ett sammanställt underlag för bedömning av ärendet i sin helhet.

Miljönämnden överlämnade rapporten till JO samt konstaterade, i enlighet med vad som framkommit, att det i enskilda moment brustit i hanteringen av det aktuella djurskyddsärendet. Miljönämnden skulle därför, oaktat effekterna av handlandet inneburit skada eller ej och fråga var om en enstaka händelse och inte del i ett mönster – se över sina handlägningsrutiner.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

JO:s granskning avser i första hand en kontroll av att myndigheterna och dess befattningshavare i sin verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Däremot brukar JO inte pröva myndigheternas ställningstagande i sakfrågor, i synnerhet om besluten bygger på lämplighetsöverväganden eller kräver särskild sakkunskap.

Av den rapport som nämnden överlämnat som sitt remissvar framgår att inkomna klagomål på djurhållningen mötts av insatser, oftast en inspektion från handläggarens sida, samma dag eller dagen efter. Ibland har flera handläggare varit med vid besöken, ibland polis och någon gång veterinär. Vidare framgår att återinspektioner gjorts. Mot den bakgrunden kan jag inte finna att förvaltningen skulle ha handlagt ärendet direkt felaktigt eller bristfälligt.

Frågan är dock om nämnden borde ha agerat mer kraftfullt och med mer ingripande åtgärder gentemot hundhållaren. Med hänsyn till vad som anförts om JO:s

granskningsverksamhet går jag emellertid inte in på de bedömningar som miljö-
nämnden och djurskyddsinspektören gjort.

Av rapporten framgår att brister i dokumentationen i vissa fall gör det svårt att be-
döma om vissa anmodanden om åtgärder följts upp. Jag vill med anledning av det
understryka vikten av att den muntliga information som hämtas in och de kontakter
och övriga åtgärder som förekommer under ett ärendes handläggning dokumen-
teras. Dokumentationen skall vara utförd på ett sådant sätt att den inte lätt kan ut-
plånas samt vara daterad och signerad. Givetvis måste det också framgå tydligt vad
som har förekommit. För vissa fall framgår denna dokumentationsskyldighet direkt
i lag. I 15 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs att uppgifter som en myndig-
het 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. Dokumentationsskyldigheten tryggar parter rätt enligt 16 och
17 §§ att få ta del av uppgifter.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det emellertid viktigt att alla för ärendets bedöm-
ning 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
utgången av ärendet är den ändå av stort värde. Den är en förutsättning för insyn i
och kontroll av verksamheten både från den egna förvaltningsledningen och från
utomstående tillsynsmyndigheter. Även parter och allmänhetens insyn i myndig-
hetens verksamhet underlättas av detta slags dokumentation. Vidare kan ett hand-
läggarbyte i hög grad försvåras av brister i beskrivningen av vad som har förekom-
mit i ett ärende.

Av rapporten kan också utläsas, även om det inte klart uttrycks, att det funnits
brister i registreringen av handlingar. Jag vill med anledning av det erinra om
reglerna i 15 kap. sekretesslagen (1980:100). Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 §
första stycket skall allmänna handlingar som kommit in till eller upprättats hos en
myndighet registreras utan dröjsmål. Emellertid får, i fråga om allmänna handling-
ar för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna i stället
hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling kommit in
eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar därmed bara hand-
lingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfat-
tas av sekretess kan myndigheterna välja mellan att antingen registrera dem eller
hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kom-
mit 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 ett visst ärendeslag skall registreras
krävs det att alla allmänna handlingar som hör till sådana ärenden verkligen diarieför-
s. Detta gäller även för meddelanden som befordras elektroniskt.

Jag noterar avslutningsvis att miljönämnden har beslutat att – om så inte redan skett – se över handläggningsrutinerna.

Med dessa uttalanden och den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.