

Justitieombudsmannen
Hans-Gunnar Axberger

Kritik mot Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Leksands kommun för handläggningen av ett djurskyddsärende

Anmälan

AA klagade i en skrivelse på Miljö- och hälsoskyddsnämndens i Leksands kommun och Länsstyrelsens i Dalarnas län handläggning av ett djurskyddsärende. Det anmälda djurskyddsärendet innefattade flera djurskyddskontroller hos AA. Efter framställan från miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade länsstyrelsen den 22 augusti 2007 att förbjuda AA att ha hand om nötkreatur och får.

I klagomålet angavs bl.a. att länsstyrelsen fattat sitt beslut på ett bristfälligt underlag och att bedömningen var felaktig. Avseende miljö- och hälsoskyddsnämndens handläggning angavs i huvudsak följande.

Djurskyddsinspektören har vid ett stort antal tillfällen, trots vetskap om en infekterad grannfejd, åkt ut på oanmälda kontroller efter anmälningar från markägaren. Vid kontrollerna har djurskyddsinspektören haft en överlägsen attityd och inte tagit till sig lösningar och förklaringar från AA. Många av de fel som djurskyddsinspektören har påtalat har varit kraftigt överdrivna och direkt förljugna. Andra påpekanden har varit irrelevanta. Djurskyddsinspektören har vägrat att omkontrollera vissa uppgifter i rapporterna och inte angivit de positiva omständigheter som framkommit vid kontrollerna. Hon har inte heller kontaktat LRF:s omsorgsgrupp trots att den ska kontaktas i sådana fall.

Djurskyddsinspektören har överträtt sina befogenheter. Två oanmälda kontroller som genomfördes i juni 2007 fick AA vetskap om först två månader senare då han kontaktade nämnden och frågade om det saknades rapporter. En kontrollrapport saknas helt. Vid de oanmälda kontroller som AA inte närvarade vid har djurskyddsinspektören utan hans tillstånd och utan handräckning av polis gått in på hans gård och bl.a. genomfört kontroll av ladan och andra byggnader.

I september 2007 begärde AA ut alla handlingar om sig själv från nämnden. Vid genomgången av dessa framkom att flera kontroller hade genomförts utan hans vetskap. I flera handlingar åberopades också bilder. Dessa bilder hade han dock inte fått del av trots att han begärt att få se samtliga handlingar.

Diarieföringen i ärendet har brustit. Alla handlingar i ärendet har samma diarie-nummer och det framgår inte i vilken ordning som de har registrerats.

Utredning

Handlingarna i miljö- och hälsoskyddsnämndens i Leksands kommun ärende införades och granskades. Härefter remitterades anmälan till miljö- och hälsoskyddsnämnden för utredning och yttrande.

I sitt remissvar anförde miljö- och hälsoskyddsnämnden i huvudsak följande.

Miljökontoret anser att ärendet skötts helt i enlighet med gällande lagstiftning och delar inte anmälares uppgifter om att rättsäkerheten åsidosatts. Ett utdrag ur vårt ärendehanteringssystem ECOS bifogas som underlag som visar ärendets handläggning. Inspektioner inom djurskyddet kan genomföras både förannmält och icke förannmält dessutom sker uppföljande tillsynsbesök på gårdar där det ur djurskydds-synpunkt bedöms vara nödvändigt. Vid misstanke om brott mot djurskyddslagen har inspektören rätt att, i den utsträckning som är nödvändig för kontrollen, få tillträde till hägn eller byggnader där djur hålls, oaktat att djurägaren inte är närvarande.

Inspektionsrapporter rörande ärendet bifogas, observera att det vid uppföljande tillsynsbesök ej alltid görs någon rapport mer vanligt med en anteckning. Om nya brister i djurhållningen upptäcks vid en uppföljande inspektion underrättas givetvis djurägaren om dessa så att denna har en chans att rätta till. [.]

Vad gäller djurförbudet har det beslutats av länsstyrelsen och sedermera överprövats av länsrätten i februari 2008 som fastslagit länsstyrelsens beslut [..]. Detta innebär alltså att vad avser grunden för detta beslut är det redan rättsligt prövat.

[.]

Miljökontoret konstaterar vidare att LRF:s omsorgsgrupp var i tidigt skede in-kopplade på ärendet med AA men enligt uppgift upplevde han dem som en myndig-het som också ställde krav på djurhållningen och han ville inte ha fortsatt hjälp från dem.

I JO-anmälan anges att ett av de mer graverande felen var att inte skicka en rapport från inspektionen den 11 april 2007, som utfördes tillsammans med läsveterinär BB. Denna inspektion utfördes av läsveterinären i syfte att utreda gårdens förhål-landen i samband med att AA överklagat miljö och hälsoskyddsnämndens beslut om en djurbegränsning. Länsstyrelsen var härmed beslutsfattare och hade endast med miljöinspektören som informatör kring ärendets gång och bakgrundsförhållandena till miljö och hälsoskyddsnämndens beslut. Länsstyrelsen avslög överklagan.

[.]

Vad gäller de påståenden som är mer av personföljande eller av löstryckta påståenden art bemöts de ej av kontoret utan de anser tala för sig själv om hur anmälares uppfattar verkligheten. Miljökontoret konstaterar att aktuell djurskydds-inspektör är välutbildad och väl lämpad för sitt yrke. Ett yrke som även innebär att det ibland krävs beslut som kan gå den enskilda djurägaren emot detta för att djur-skyddslagens intentioner om god djurhållning inte ska åsidosättas.

Aktuellt ärende är ett långdraget ärende om dålig djurhållning som startade på en annan fastighet än den nu aktuella. Vid kontroll av ärendeutdraget kan konstateras att det finns god grund för ett djurförbud något som såväl länsstyrelsen som läns-rätten håller med om.

Djurägaren har delgivits inspektionsrapporter och även via telefon uppdaterats på ärendets gång.

AA har under ärendets gång varit lätt att få tag i och har även själv hört av sig telefonledes och därmed gjort kommunikationen enkel.

AA kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering

Kontrollmyndighetens befogenhet vid kontroll

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen, RF, är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. påtvingat kroppsligt ingrepp och husrannsakan. Grundlagsskyddet avseende husrannsakan gäller inte bara undersökning i hem utan även annan undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe (prop. 1973:90 s. 246). Enligt 2 kap. 12 § RF får skyddet enligt 2 kap. 6 § under vissa förutsättningar begränsas genom lag. Bestämmelser med sådan innebörd har bl.a. meddelats i djurskyddslagen (1988:534) och polislagen (1984:387).

Enligt 27 § första stycket p. 2 djurskyddslagen har en kontrollmyndighet i den utsträckning som behövs för kontrollen rätt att få tillträde till områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där djur hålls eller som berör djurhållningen och där besiktiga djuren, göra undersökningar och ta prover. Bestämmelsen medger inte att kontrollmyndigheten använder våld för genomförandet av kontrollen, t.ex. då denna behöver företas i en låst lada eller om djurägaren sätter sig till motvärm för att förhindra kontrollen. Enligt 27 a § djurskyddslagen ska polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för utförandet av den offentliga kontrollen. Polismyndigheten får då den biträder kontrollmyndigheten enligt 10 § första stycket p. 6 polislagen, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld. Enligt Djurskyddsmyndighetens allmänna råd om tillsyn m.m. (DFS 2004:9), som var tillämpliga vid de första kontrollerna i ärendet, bör handräckning från polismyndigheten begäras om en inspektion måste genomföras och djurhållaren inte kan anträffas, så att inspektionen kan ske även utan djurhållarens tillåtelse (sid. 7).

Dokumentation

Av 15 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Enligt Djurskyddsmyndighetens allmänna råd om tillsyn m.m. bör en skriftlig rapport över utförd kontroll snarast skickas eller lämnas till djurhållaren. De allmänna råden var tillämpliga vid de första kontrollerna men upphävdes den 1 juli 2007 och ersattes då med Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om offentlig djurskyddskontroll (DFS 2007:2). Föreskrifterna är bindande för kontrollmyndigheten, i detta fall miljö- och hälsoskyddsnämnden. Enligt 5 kap. 6 § Djurskyddsmyndighetens föreskrifter om offentlig djurskyddskontroll ska en kontrollrapport alltid upprättas och det kontrollerade objektet ska få en kopia av kontrollrapporten så snart som möjligt efter kontrollen. Den som har utfört offentlig kontroll ska vidare underrätta kontrollobjektet om sin bedömning omedelbart efter att kontrollen har avslutats. I 4 kap. 3 § Djurskyddsmyndighetens föreskrifter om offentlig djurskyddskontroll finns bestämmelser om kontrollrapportens innehåll.

Partsyn

Av 16 § FL följer att den som är part i ett ärende har rätt att, med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100), ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild.

En begäran om att ta del av handlingarna i ett ärende ska handläggas i enlighet med de allmänna regler som enligt 4 och 7 §§ FL gäller för myndigheternas service-skyldighet och ärendehantering. Det innebär bl.a. att en sådan begäran, liksom när en begäran grundas på tryckfrihetsförordningens bestämmelser, ska handläggas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut påpekat att enbart det förhållandet att den som gjort framställningen är part i ett ärende inte utgör skäl för att en ansökan ska behandlas med mindre skyndsamhet än om partsställning inte föreligger (se t.ex. JO 1999/2000 s. 332).

Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut. JO brukar inte heller ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Vad AA anfört om Länsstyrelsens beslut föranleder därför inte någon åtgärd.

Inte heller vad AA anfört om djurskyddsinspektörens kompetens och uppträdande eller om nämndens diarieföring föranleder någon åtgärd.

Kontroll utan djurägarens närvaro eller tillstånd

Av utredningen framgår att djurskyddsinspektören vid åtminstone fem tillfällen (den 10, 11 och 16 maj, den 30 november och den 18 december 2007), i samband med oanmälda inspektioner vid vilka djurägaren inte närvarade, utan tillstånd har gått in på djurägarens gård och då bl.a. varit inne i ladugård och andra slutna utrymmen. Utredningen ger dock inte stöd för att djurskyddsinspektören skulle ha använt något våld för att bereda sig tillträde till dessa utrymmen, t.ex. genom att forcera en låst dörr. De genomförda kontrollerna synes därför ha skett på ett lag-enligt sätt. Vid de här aktuella omständigheterna hade det dock varit lämpligt om kontrollerna, i enlighet med Djurskyddsmyndighetens allmänna råd, hade genomförts med biträde från polismyndigheten.

Kontrollrapporter

Av utredningen framgår att nämnden vid flertalet uppföljande kontroller dokumenterade dessa genom en anteckning i nämndens ärendehanteringssystem. Av nämndens yttrande framgår att nämnden regelmässigt tillämpar denna rutin vid uppföljande kontroller. En sådan ordning synes invändningsfri så länge som nämnden uppfyller de skyldigheter som följer av förvaltningslagen och Djurskyddsmyndighetens föreskrifter om offentlig djurskyddskontroll. De anteckningar som gjorts synes uppfylla såväl kraven på dokumentation enligt 15 § FL som bestämmelserna om kontrollrapportens innehåll enligt Djurskyddsmyndighetens föreskrifter. Såvitt framkommit av utredningen har djurägaren dock inte fått del av nämndens anteckningar från 11 genomförda kontroller (den 12 och 21 maj, den 18 juni, den 26 juni, den 10 och 29 oktober, den 6, 12, 23 och 30 november och den 18 december

2007). Avseende två av dessa kontroller fick djurägaren kännedom om vad som förevarit vid kontrollen först sedan han själv kontaktat nämnden. Vidare har framkommit att djurägaren överhuvudtaget inte underrättades om tre genomförda kontroller (den 18 juni, den 6 och den 23 november 2007).

Nämnden har således vid de ovan nämnda kontroller som ägde rum före den 1 juli 2007 underlåtit att följa Djurskyddsmyndighetens allmänna råd om tillsyn m.m., och för tiden efter den 1 juli vid ett flertal tillfällen underlåtit att tillämpa bestämmelsen i 5 kap. 6 § Djurskyddsmyndighetens föreskrifter om offentlig djurskydds-kontroll. Att djurägaren underrättas om att en kontroll har genomförts och får del av kontrollrapporten har stor betydelse för rättssäkerheten i djurskyddsärenden. Det har också central betydelse för djurskyddet då djurägaren härigenom ges möjlighet att vidta rättelse vid konstaterade brister. Det finns därför anledning att se allvarligt på de här konstaterade bristerna.

Partsinsyn

Av utredningen framgår att anmälaren den 13 september 2007 begärde att nämnden skulle lämna ut kopior av handlingarna i hans ärende. Utredningen visar vidare att anmälaren den 16 oktober 2007 kontaktade nämnden med anledning av att fotografier tagna på hans gård i samband med nämndens kontroller ännu inte hade lämnats ut. Anmälaren har således tidigast en månad efter begäran fått del av samtliga handlingar i ärendet och detta först efter att han en andra gång vänt sig till nämnden med en sådan begäran. Nämndens handläggning strider mot bestämmelserna om partsinsyn i 15 § FL och kravet på skyndsamhet i 7 § FL.