

## **Kritik mot Miljö- och byggnadsnämnden i Karlskrona kommun för handläggningen av en ansökan om tillstånd och offentlig kontroll enligt djurskyddslagen (1988:534) avseende ett katthem**

---

### **Anmälan**

AA klagade i en skrivelse på Miljö- och byggnadsnämndens i Karlskrona kommun handläggning av ett ärende enligt djurskyddslagen. Ärendet avser tillstånd för och offentlig kontroll av ett katthem. Enligt anmälan bedrivs verksamheten utan tillstånd.

I anmälan uppges i huvudsak följande:

AA upplystes under sommaren 2007 av miljöinspektören BB, som handlägger det aktuella ärendet, om att han under ett par år hade arbetat med tillståndsprövningen avseende katthemmet och att han hade försökt att åstadkomma ett s.k. ”paraplytillstånd” som också skulle omfatta ett annat katthem som drivs av samma förening och de olika stödhem som föreningen använder sig av. Detta var dock inte juridiskt möjligt. BB uppgav vidare att det saknades bygglov för de byggnader som katthemmet drevs i och så länge som detta inte fanns kunde han inte ta ställning i fråga om tillståndet för katthemmet. I september samma år kontaktade hon BB då hon önskade ta del av eventuella klagomål mot katthemmet. Hon upplystes då om att det inte fanns några klagomål. Eftersom det härefter var svårt att få kontakt med BB vände hon sig i november 2007 till en annan av kommunens miljöinspektörer. Denne upplyste om att man inte behövde invänta bygglov för att pröva tillståndsansökan och att det fanns klagomål mot katthemmet. Miljöinspektören lovade att BB skulle skicka kopior av allt som fanns diariefört. Då hon inte fick några handlingar kontaktade hon återigen miljöinspektören som då skickade över diarielistor för de aktuella ärendena.

AA har anmält att BB felaktigt upplyst henne om att det inte fanns några klagomål mot katthemmet och att han då hon begärde kopior av handlingarna inte tillmötesgick hennes begäran. Hon har även anmält att nämnden har brustit i sin tillståndshandläggning och i sin kontroll av katthemmet. Verksamheten har enligt AA bedrivits sedan 2004 trots vanvård och avsaknad av tillstånd. Enligt AA har också diarieliföringen i ärendet varit bristfällig, bl.a. saknas uppgifter i diariet om

två genomförda kontroller som omnämns i e-postkorrespondens som hon tagit del av.

## Utredning

Handlingarna i miljö- och byggnadsnämndens ärende infordrades och granskades. Härefter remitterades anmälan till nämnden för utredning och yttrande.

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

### Tillståndsfrågan

Frågan om hur ett tillstånd till Kattkommando Syds verksamhet i Karlskrona skall utformas har varit ett komplicerat ärende som inneburit ett stort arbete för myndigheten.

Samhällsbyggnadsförvaltningen har alltsedan Kattkommando Syd etablerade sig fört en dialog med dess ordförande CC angående föreningens verksamhet. Verksamheten går, enligt deras synsätt, ut på livräddning av katter. Deras policy är att alla herrelösa, förvildade, sjuka eller skadade katter skall tas om hand, ges erforderlig vård och därefter säljas till allmänhet via Internet.

För att ta hand om djuren har föreningen en organisation med ett antal katthem och ett stort antal stödhem över hela södra Sverige och upp till Gävle. Förvaltningen har haft otaliga samtal och förfrågningar från kollegor ute i landet om Kattkommando Syd och dess verksamhet med anledning av att medlemmar i organisationen alltid har hänvisat till "huvudkontoret" i Karlskrona och CC.

Organisationen är en ideell förening och har under de senaste 5-6 åren, enligt deras egna uppgifter, omhändertagit och utplacerat över 7000 katter. Då föreningen har sitt säte i Karlskrona började samhällsbyggnadsförvaltningen arbetet med organisationen med utgångspunkt att meddela Kattkommando Syd ett övergripande tillstånd för att på så sätt få ett helhetsgrepp om organisationen. Tanken med ett sådant övergripande tillstånd var att organisationen då skulle bli skyldiga att redovisa antal katter, katthem, stödhem och transporter, vilket skulle underlätta kontroll och tillsyn av organisationens verksamhet.

Kontakter togs med dåvarande Djurskyddsmyndigheten, men svar dröjde trots påstötningar. Inte förrän Djurskyddsmyndigheten upphörde och Jordbruksverket övertog djurskyddsansvaret, fick samhällsbyggnadsförvaltningen beskedet att ett "paraplytillstånd", som samhällsbyggnadsförvaltningen skisserat för organisationen i stort, inte var förenligt med § 16-tillstånd i enlighet med djurskyddslagen av den enkla anledningen att lagstiftarna inte hade förutsett en sådan stor organisation för sällskapsdjur.

Samhällsbyggnadsförvaltningen har fortlöpande hållit sig ajour om kathållningen på Hökamåla kattmotell, CC, Ö. Rödeby. CC har informerats om att nämnden inte kan meddela tillstånd i enlighet med 16 § djurskyddslagen om inte anläggningen uppfyller lämplighetskravet i paragrafen, varför CC inkommit med kompletteringar till ansökan efter hand. Hon har även informerats om att anläggningen kan vara bygglovpliktig, och därför anmodats att söka bygglov.

Efter kompletteringar har CC förelagts, efter inspektion tillsammans med distriktsveterinär, om åtgärder. CC har vidtagit åtgärderna och i dagsläget är situationen sådan att verksamheten kan beviljas tillstånd. Problemet är att bygglov ännu inte sökts för verksamheten. Eftersom Miljö- och byggnadsnämnden har myndighetsansvaret både enligt djurskyddslagen och plan- och bygglagen är det önskvärt att besluten har en samsyn. Att bevilja ett tillstånd enligt djurskyddslagen för att sedan återkalla det om bygglov ej medges skulle upplevas som besvärande. En av anledningarna till en sammanslagen miljö- och byggnadsnämnd var just att ärenden enligt flera lagstiftningar skulle kunna samordnas.

Orsaken till att vi väntat med tillståndsbeslutet är att djurhållningen på fastigheten i dagsläget bedöms som god, och att det inte innebär någon risk för djuren att vänta in

bygglovsansökan. På fastigheten hålls stipulerade 14 katter på anläggningen, 4 i karantänsboden samt CC:s 9 egna katter i bostadshuset. Skötsel- och tillsynsrutiner fungerar och inga katter springer lösa på fastigheten. Bedömningen är att verksamheten hålls enligt tillståndsregler, även om ett formellt tillstånd ännu inte givits.

### **Tillsynsfrågan**

Tillsynen från förvaltningens sida har inte varit bristfällig. Förvaltningen har under hela handläggningstiden hållit sig underrättad om vad som har hänt på anläggningen genom kontakter med CC och genom veterinär [.]

### **Ej utlämnade offentliga handlingar**

Detta beror på ett beklagligt missförstånd mellan de två djurskyddshandläggarna. Rutinerna när det kommer in synpunkter på ett öppet ärende är att diarieföra dem under detta. De klagomål på verksamheten som efterfrågades av AA mottogs dock av BB:s kollega och gavs egna diarienummer. Därför visste BB vid frågetillfället inte om att de hade inkommit.

BB beskriver sina kontakter med den klagande på följande sätt:

”AA kom upp till mig på arbetet och berättade öppenhjärtigt om sin relation till Kattkommando Syd och CC. Hon var tidigare medlem i föreningen och ondgjorde sig över CC:s dominerande ställning i föreningen. Vid besöket upplystes AA om vad som hänt i ärendet och att förvaltningen begärt tillsynsvägledning av Djurskyddsmyndigheten.

Vid besöket begärde AA inga handlingar utan sade sig vara nöjd med informationen. Det är riktigt att hon frågade mig om förvaltningen fått in några klagomål i ärendet. Jag svarade då att han erhållit ett telefonsamtal från en närboende som undrade hur ett sådant ärende handläggs och vad konsekvensen för närboende kan bli. Mitt svar var att om ett tillstånd meddelas så ställs sådana krav att närboende inte kommer att ”drabbas” av lösspringande katter.

Vad jag inte visste var att kollega DD tagit emot en anmälan, utan att meddela mig detta, och dessutom diariefört denna anmälan på annan plats än den ordinarie ärendeplatsen. I samband med min semester kontaktade AA kollega DD och bad om utdrag av uppgifter i ärendet. DD skrev en notering om detta och lade den på mitt skrivbord.

När jag återvände 14 dagar senare skickade han de handlingar i enlighet med det utdrag som kollega DD noterat.

Jag har således inte misslett AA avseende förfrågningar i ärendet och kunde rimligtvis inte känna till den anmälan som min kollega noterat på annan plats än den ordinarie ärendeplatsen”.

Med anledning av ovanstående problematik håller skriftliga rutiner på att utformas över diarieföring, utlämnande av offentlig handling med mera för att på så sätt undvika den här typen av problem.

AA kommenterade remissvaret.

### **Rättslig reglering**

Anmälan i detta ärende kom in till JO i november 2007. Den 1 januari 2009 övergick ansvaret för djurskyddskontrollen till länsstyrelserna. Redogörelsen för den rättsliga regleringen avser, om inte annat anges, de förhållanden som gällde vid tiden för nämndens handläggning.

### **Djurskyddsbestämmelser avseende katthållning**

Statens jordbruksverk har med stöd av djurskyddslagen (1988:534) meddelat föreskrifter med närmare bestämmelser om hållande av katter (SJVFS 2008:5). Be-

stämmelserna innehåller bl.a. krav på lokalerna, djurens skötsel och de ansvarigas kunskap om katter. Före den 1 maj 2008 fanns bestämmelser om bl.a. förvaringsutrymmen för katter i Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd DFS 2004:18.

### Tillståndsprovning

I syfte att förbättra djurskyddet har det för viss verksamhet införts bestämmelser om tillståndsplikt i djurskyddslagen. Detta eftersom möjligheterna att beakta djurskyddsaspekter generellt sett har ansetts större vid en tillståndsprovning som normalt sker innan verksamheten påbörjas än om ingripanden ska ske i efterhand (se prop. 1987/88:93 s 30 och prop. 2002/03:149 s. 14). Bestämmelserna om tillståndsplikt återfinns i 16 § djurskyddslagen.

Enligt 16 § första stycket p. 1 djurskyddslagen krävs tillstånd för att yrkesmässigt eller i större omfattning hålla, föda upp eller sälja sällskapsdjur eller ta emot sällskapsdjur för förvaring eller utfordring. I 5 § Djurskyddsmyndighetens föreskrifter DFS 2004:5 finns bestämmelser om vilka verksamheter med katt som ska anses vara av större omfattning, bl.a. ska hållande av tio eller fler katter äldre än tolv månader och förvaring och utfordring av fyra eller fler katter anses som sådan verksamhet. Föreskrifterna trädde i kraft den 1 januari 2005.

Enligt lydelsen före den 1 januari 2009 av 16 § andra stycket djurskyddslagen prövades frågor om tillstånd av den eller de kommunala nämnder som fullgjorde uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Vid tillståndsprovningen ska, enligt tredje stycket, särskild hänsyn tas till att den sökande kan anses lämplig att bedriva verksamheten och att de anläggningar i vilka verksamheten ska bedrivas är lämpliga från djurskyddssynpunkt. Bedömningen bör ske mot bakgrund av att djurskyddslagstiftningens krav ska uppfyllas (se prop. 1987/88:93 s. 78). Utgångspunkten för detta är de krav som uppställs i djurskyddslagen eller föreskrifter meddelade med stöd av denna. Vid bedömningen av den sökandes lämplighet torde eventuella uppgifter som framkommit vid nämndens djurskyddskontroller vara av särskild betydelse. Vid provning av frågor om tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen ska det enbart ske en bedömning av verksamheten från djurskyddssynpunkt. Eventuella störningar för omgivningen och liknande som inte berör djurskyddet får beaktas med stöd av annan lagstiftning (se prop. 1987/88:93 s. 60). Ett tillstånd kan innehålla de krav som behövs för att verksamheten ska uppnå ett tillfredsställande djurskydd, t.ex. begränsningar av antalet djur. Tillståndet kan också vara tidsbegränsat (se bl.a. prop. 2002/03:149 s. 14).

Tillståndspliktig verksamhet ska ha ett giltigt tillstånd innan den startar. Att uppsåtligt eller av oaktsamhet driva en sådan verksamhet utan tillstånd är enligt 36 § djurskyddslagen straffbelagt, förutsatt att gärningen inte är att anse som ringa.

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska ett ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Med ordet ”säkerhet” torde här avses intresset av riktiga avgöranden (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2007, s. 93). Av bestämmelsen följer att myndigheten skyndsamt bör vidta de utredningsåtgärder

som är nödvändiga för bedömningen i ett ärende, t.ex. egna utredningsåtgärder eller att begära att sökanden kompletterar en ofullständig ansökan. Bestämmelsen innebär vidare att ett ärende måste avslutas inom rimlig tid genom ett formligt beslut. Hur snabbt ett ärende bör handläggas beror naturligtvis på omständigheterna i det enskilda fallet och kan variera mellan olika ärendeslag.

#### Offentlig djurskyddskontroll

Enligt lydelsen före den 1 januari 2009 av 59 § djurskyddsförordningen (1988:539) var kommunen, med ett fåtal undantag, behörig myndighet att utöva den offentliga kontrollen enligt djurskyddslagen. Det kommunala ansvaret för den offentliga kontrollen innefattade såväl tillsyn över att djur sköts på ett sätt som uppfyller djurskyddskraven som att tillståndspliktig verksamhet har tillstånd. Enligt den tidigare lydelsen av 24 § djurskyddslagen skulle en kommuns offentliga kontroll fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgjorde uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Kontrollmyndighets åtgärder vid bristande efterlevnad av djurskyddslagstiftningen regleras i första hand av artikel 54 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 (förordningen är enligt 64 § djurskyddsförordningen tillämplig i denna del även beträffande djurhållare som håller andra än livsmedelsproducerande djur). Enligt denna bestämmelse ska kontrollmyndigheten, om den konstaterar bristande efterlevnad av djurskyddslagstiftningen, vidta åtgärder för att se till att djurhållaren avhjälper situationen. När kontrollmyndigheten beslutar vilken åtgärd som ska vidtas ska den ta hänsyn till den bristande efterlevnadens art och om djurhållaren tidigare visat prov på bristande efterlevnad. Åtgärderna får omfatta att föreskriva om sanering eller andra åtgärder som anses vara nödvändiga, att tillfälligt avbryta driften av eller att stänga hela eller delar av den berörda verksamheten under en lämplig tidsperiod, att tillfälligt eller permanent återkalla anläggningens godkännande eller att vidta andra åtgärder som kontrollmyndigheten anser vara motiverade. Utöver vad som följer av artikel 54 får en kontrollmyndighet enligt 26 § djurskyddslagen meddela de förelägganden och förbud som behövs för att djurskyddslagstiftningen eller beslut meddelade med stöd av denna ska följas.

I Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om offentlig djurskyddskontroll (DFS 2007:2) fanns närmare bestämmelser om den offentliga kontrollen. Motsvarande bestämmelser fanns tidigare i Djurskyddsmyndighetens allmänna råd DFS 2004:9. Enligt de allmänna råden bör kontrollmyndigheten då den uppmärksammar brister i djurskyddet i första hand försöka få djurhållaren att frivilligt rätta till bristerna inom viss tid. Om det inte går att nå ett sådant åtagande som är godtagbart från djurskyddssynpunkt, eller om ett åtagande inte följs, bör myndigheten enligt de allmänna råden vidta andra åtgärder för att åstadkomma rättelse.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna om tillståndsplikt i 16 § döms enligt 36 § djurskyddslagen till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är att anse som ringa ska inte dömas till ansvar. Kontrollmyndigheten ska enligt 24 b § verka för att överträdelse av djurskyddsbestämmelserna eller beslut meddelade med stöd av dem beivras. Om en straffbar överträdelse

objektivt ägt rum borde enligt lydelsen av Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om offentlig djurskyddskontroll före den 1 januari 2009 (DFS 2007:2) en brottsanmälan göras. Motsvarande bestämmelse fanns tidigare i Djurskyddsmyndighetens allmänna råd DFS 2004:9.

#### Dokumentation av genomförd djurskyddskontroll

Av 15 § 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. (DFS 2004:9) bör en skriftlig rapport över utförd kontroll snarast skickas eller lämnas till djurhållaren. De allmänna råden upphävdes den 1 juli 2007 och ersattes då med Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om offentlig djurskyddskontroll (DFS 2007:2). Föreskrifterna var bindande för kontrollmyndigheten. Enligt 5 kap. 6 § skulle en kontrollrapport alltid upprättas och det kontrollerade objektet skulle få en kopia av kontrollrapporten så snart som möjligt efter kontrollen. Den som hade utfört offentlig kontroll skulle vidare underrätta kontrollobjektet om sin bedömning omedelbart efter att kontrollen hade avslutats. I 4 kap. 3 § Djurskyddsmyndighetens föreskrifter om offentlig djurskyddskontroll fanns bestämmelser om kontrollrapportens innehåll.

#### Registrering av handlingar

I 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen (1980:100) 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.

Allmänna handlingar får enligt 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen, TF, endast gallras med stöd i lag. Bestämmelser om gallring finns huvudsakligen i arkivlagen (1990:782). Bestämmelserna i denna lag medger inte gallring av allmänna handlingar i ärenden som inte är avslutade.

#### Utlämnande av allmänna handlingar

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF. Kapitlet reglerar primärt även frågor om sådana handlingars utlämnande.

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF framgår 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 begäran att få en avskrift eller en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt.

Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska 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. För att leva upp till tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav måste myndigheter organisera sin verksamhet på sådant sätt att de även under semesterperioder kan behandla framställningar om handlingsutlämnande.

## **Bedömning**

### **Tillståndsprövningen**

Utredningen visar att ansökan om tillstånd kom in till nämnden den 10 februari 2005. Ansökan kompletterades den 1 mars 2006 och den 1 mars 2007. Nämnden har såvitt framgår av utredningen ännu inte fattat något beslut.

Bestämmelserna i 16 § djurskyddslagen har tillkommit i syfte att förbättra djurskyddet. De innebär att nämnden då någon ansöker om tillstånd ska ta ställning till om anläggningen i vilken verksamheten ska bedrivas är lämplig från djurskyddssynpunkt och om den eller de ansvariga är lämpliga att bedriva verksamheten. Av bestämmelsen följer en skyldighet för nämnden att antingen bevilja tillstånd eller, om djurskyddslagstiftningens krav inte bedöms uppfyllda, avslå ansökan. Av 7 § FL följer att en ansökan om tillstånd ska behandlas skyndsamt. Om, som i aktuellt fall, den sökande utan tillstånd driver tillståndspliktig verksamhet bör ansökan behandlas med extra skyndsamhet.

Av 7 § FL följer också att nämnden bör begära att sökanden kompletterar ansökan eller vidta egna utredningsåtgärder endast om detta är nödvändigt för att erhålla ett fullgott beslutsunderlag i ärendet.

Av nämndens yttrande och övriga granskade handlingar framgår att verksamheten före januari 2008 inte bedömdes uppfylla djurskyddskraven, varför tillstånd inte kunde beviljas. I nämndens föreläggande den 20 december 2007 uppges ”nämnden tar inte ställning till Er tillståndsansökan enligt 16 § djurskyddslagen förrän djurhållningen på anläggningen är acceptabel ur djurskyddssynpunkt”. Utredningen tyder på att detta varit nämndens bedömning åtminstone från början av år 2006. Det synes således som om nämnden i två år och 10 månader underlät att fatta beslut av det skälet att man inte ville avslå ansökan. Nämnden synes istället i viss utsträckning ha försökt förmå sökanden att avhjälpa brister i djurhållningen i syfte att kunna bevilja tillstånd. Nämndens handläggning är i denna del varken förenlig med bestämmelsen i 16 § djurskyddslagen eller 7 § FL.

Av nämndens yttrande och övriga granskade handlingar framgår vidare att nämnden någon gång efter den 24 januari 2008 bedömde att verksamheten uppfyllde kraven för att beviljas tillstånd, men att man trots detta inte avser att fatta något beslut förrän sökanden har beviljats bygglov. Den bedömning som ska göras vid tillståndsprövningen ska emellertid enbart ske utifrån djurskyddssynpunkt. Att anläggningen kan kräva bygglov saknar därför betydelse i detta sammanhang. Att

djurskyddet i den bedrivna verksamheten är tillfredsställande innebär inte heller att nämnden kan underlåta att fatta beslut i fråga om tillståndet.

Nämnden har också uppgett att tillståndsärendet är komplicerat och att man övervägde om samma tillstånd kunde innefatta flera olika verksamheter som drivs av samma organisation. Att ett ärende är komplicerat kan givetvis medföra att handläggningstiden blir något längre, men gör det inte ursäktligt att under en längre tid underlåta att fatta beslut.

Sammantaget har nämnden efter snart fyra år inte fattat något beslut med anledning av ansökan trots att ärendet under större delen av denna tid synes ha varit klart för avgörande. Handläggningen strider mot bestämmelsen om skyndsamhet i 7 § FL och innebär att nämnden underlåtit att fullgöra sina åligganden enligt 16 § djurskyddslagen. Den vittnar om en grundläggande okunskap om förutsättningarna för den tillståndsprovning som nämnden haft att utföra.

#### Den offentliga kontrollen

I sitt yttrande har nämnden inte närmare berört handläggningen av den offentliga kontrollen eller redogjort för när olika kontrollåtgärder vidtogs, vilka observationer som gjordes etc. Då även dokumentationen i nämndens akt är bristfällig är det svårt att följa vad som faktiskt har förevarit i ärendet.

Av utredningen framgår att nämnden i juni 2004 fick kännedom om att CC drev ett katthem åt Kattkommando syd. Verksamheten var med största sannolikhet att bedöma som tillståndspliktig enligt 16 § djurskyddslagen och den var med säkerhet tillståndspliktigt efter att djurskyddsmyndighetens föreskrifter DFS 2004:5 trätt i kraft den 1 januari 2005.

Av utredningen framgår vidare att nämnden i början av år 2006 genomförde en offentlig kontroll av katthemmet och då hade ”en hel del synpunkter på katthållningen”. Vilka synpunkter man hade framgår dock inte. I utredningen finns även uppgifter om att CC på grund av andra engagemang ansett sig ha svårt att boka in möten och kontroller med nämndens tjänstemän och att hon inte haft tid att vidta vissa ospecificerade djurskyddsåtgärder eller ge in kompletteringar till sin ansökan.

Ytterligare offentliga kontroller genomfördes av nämnden i april och oktober 2007. Den 20 december 2007 förelade nämnden djurhållaren med stöd av 26 § djurskyddslagen att vidta vissa åtgärder med anledning av de brister som hade konstaterats i oktober. Nämnden hade då gjort bedömningen att skötsel- och tillsynsrutiner på fastigheten måste stramas upp och att anläggningen i stort måste iordningsställas så att den motsvarade myndighetens krav. Man hade även konstaterat att CC tidigare hade åtagit sig att vidta vissa åtgärder men att detta inte hade skett. Vid en uppföljande offentlig kontroll den 22 januari 2008 konstaterade nämnden att vissa delar av föreläggandet fortfarande inte hade efterföljts. Av nämndens yttrande till JO framgår att man numer anser att verksamheten uppfyller djurskyddslagens krav.



Då kontrollmyndigheten i sin offentliga kontroll konstaterar bristande efterlevnad av djurskyddslagstiftningen ska den enligt artikel 54 i förordning (EG) 882/2004 vidta åtgärder för att se till att djurhållaren avhjälper bristerna. I fråga om vilka åtgärder som ska vidtas ska kontrollmyndigheten ta hänsyn till den bristande efterlevnadens art och om djurhållaren tidigare visat prov på bristande efterlevnad. Enligt Djurskyddsmyndighetens då gällande allmänna råd DFS 2004:9 bör kontrollmyndigheten i första hand söka förmå djurhållaren att inom viss tid frivilligt rätta till brister i djurskyddet. Om bristerna är av allvarlig art eller om djurhållaren underlåter att avhjälpa påtalade brister bör kontrollmyndigheten vidta åtgärder enligt artikel 54 eller 26 § djurskyddslagen.

Mot bakgrund av det anförda saknas det anledning för JO att ifrågasätta nämndens initiala agerande i ärendet. Vad gäller handläggningen härefter framgår att nämnden konstaterade brister i djurskyddet redan i början av år 2006. Vidare visar utredningen att den verksamhetsansvarige p.g.a. andra engagemang hade svårt att prioritera djurskyddet och att hon inte heller vidtagit de åtgärder som hon frivilligt åtagit sig. Vid dessa förhållanden borde nämnden relativt snart ha vidtagit nödvändiga åtgärder enligt antingen artikel 54 eller 26 § djurskyddslagen. Detta skedde dock först efter ca 22 månader, då djurhållaren den 20 december 2007 förelades att vidta vissa åtgärden. Nämnden har således under lång tid underlåtit att vidta tillräckliga åtgärder med anledning av de konstaterade bristerna. I en uppföljande inspektionen den 22 januari 2008 konstaterades att vissa delar av föreläggandet fortfarande inte efterlevdes. Den 24 januari 2008 översändes en skrivelse till CC för yttrande om nämndens övervägande om ett föreläggande förenat med vite. Huruvida några åtgärder vidtogs härefter framgår inte av utredningen.

Enligt 24 b § djurskyddslagen ålåg det nämnden att verka för att överträdelse av djurskyddsbestämmelserna beivrades och enligt Djurskyddsmyndighetens då gällande allmänna råd DFS 2004:9 borde en åtalsanmälan göras när det förelåg en misstanke om att en straffbar överträdelse hade begåtts. Det kan konstateras att djurhållaren utan tillstånd bedrev tillståndspliktig verksamhet, vilket är straffbart enligt 36 § djurskyddslagen, och att nämnden trots detta inte gjorde någon åtalsanmälan. Varken av nämndens handlingar eller av dess yttrande till JO framgår om nämnden övervägde detta och i så fall varför någon åtalsanmälan inte gjordes.

Sammantaget kan konstateras att nämnden inte har fullgjort sina skyldigheter som kontrollmyndighet då man under en längre tidsperiod inte har vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av konstaterade brister i djurskyddet och att nämnden också, utan att redovisa godtagbara skäl härför, underlåtit att åtalsanmäla överträdelsen av 16 § djurskyddslagen.

Diarieföring, dokumentation m.m.

Vid JO:s granskning av nämndens handlingar har det framkommit att ett tiotal diarieförda handlingar saknas och att ett tiotal i akten återfunna handlingar inte har diarieförts. Handlingarna utgörs mestadels av e-postkorrespondens mellan nämndens handläggare och den verksamhetsansvarige vid katthemmet. Av den e-postkorrespondens som finns bevarad i akten framgår att nämnden i februari

2006 och i april 2007 genomförde offentliga kontroller av katthemmet. Uppgifter om dessa kontroller saknas i diariet och har inte heller dokumenterats i akten. Uppgift om tidpunkten för kontrollerna och vilka som närvarade vid dem, liksom om kontrollernas omfattning och resultat m.m. saknas därför. I nämndens kommunikationsskrivelse den 5 november 2007 omnämns att djurhållaren tidigare åtagit sig att vidta vissa åtgärder. Dokumentation avseende dessa tidigare åtaganden saknas dock.

Det kan konstateras att nämndens diarieföring inte uppfyller kraven enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen och att nämnden såvitt framgår av utredningen i strid med bestämmelsen i 2 kap 18 § TF underlåtit att bevara allmänna handlingar. Nämndens underlåtenhet att dokumentera de två offentliga kontrollerna strider även mot kravet på dokumentation i 15 § FL och djurskyddsmyndighetens då gällande allmänna råd (DFS 2004:9). Att allmänna handlingar diarieförs och bevaras på ett korrekt sätt är en förutsättning för den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar och förvaltningslagens bestämmelser om partsinsyn. Att alla för ärendets bedömning behövliga uppgifter redovisas i akten är vidare av betydelse från rättsäkerhetssynpunkt. Detta utgör en förutsättning för att ärendet i den ordinarie handläggarens frånvaro skall kunna handläggas, för att det beslutande organet inom myndigheten skall kunna få ett betryggande beslutsunderlag samt för att en granskning av ärendet i efterhand skall kunna ske. Det finns därför anledning att se allvarligt på de här konstaterade bristerna i nämndens handläggning.

#### Utlämnande av allmänna handlingar

Enligt anmälan fick AA i september 2007 det felaktiga beskedet att det inte fanns några klagomål mot katthemmet och då hon i november samma år begärde att få del av inkomna klagomål lämnades dessa inte ut av den ansvariga handläggaren. Dessa uppgifter har i huvudsak bekräftats av nämnden. Frågan om utlämnande av handlingarna synes överhuvudtaget inte ha prövats och det förekommer inte heller några uppgifter om att det skulle ha förelegat hinder mot att lämna ut dem.

Att handlingarna inte har lämnats ut beror enligt nämndens yttrande på att ett klagomål i strid med nämndens rutiner diariefördes i ett eget ärende. Då den ansvariga handläggaren, BB, fick förfrågan om inkomna klagomål kände han därför inte till detta. Denna uppgift synes dock inte vara förenlig med i aktuellt ärende registrerade uppgifter. Vid tiden för AA:s begäran fanns ett klagomål diariefört hos nämnden (dnr. 1689-2007). I detta ärende finns en anteckning från den 12 april 2007 med uppgifter om det inkomna klagomålet och en anteckning från den 13 april 2007 med uppgift om en vidtagen åtgärd. Den senare anteckningen har gjorts av den handläggare, BB, som enligt nämndens yttrande uppgett att han saknade kännedom om klagomålet och därför inte kunde lämna ut några handlingar.

Nämnden har en skyldighet att se till att verksamheten är organiserad på ett sådant sätt att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar kan efterlevas. Nämnden synes ha brustit i detta ansvar. Med anledning av anteckningarna i det aktuella klagomålsärendet finns det anledning att se allvarligt på att handlingarna inte kom att lämnas ut.

### Avslutande synpunkter

Nämndens handläggning av de olika frågor som har aktualiserats med anledning av det aktuella katthemets verksamhet har uppvisat omfattande brister i en rad olika avseenden. Dessa brister har medfört att nämnden inte har kunnat leva upp till sina skyldigheter vid tillståndsprövningen och den offentliga kontrollen enligt djurskyddslagen. De har också inneburit risker för den enskildes rättssäkerhet och medfört att nämndens möjlighet att fatta beslut på ett fullgott underlag försvårats. Inte heller har nämnden kunnat tillgodose den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar och förvaltningslagens bestämmelser om partsinsyn. De konstaterade bristerna måste sammantaget betraktas som mycket besvärande för nämnden, som förtjänar allvarlig kritik för sin handläggning.