



– JO –

Justitieombudsmannen
Nils-Olof Berggren

BESLUT

Datum	Dnr	Sid
2005-12-30	3903-2004	1 (5)

Anmälan mot Miljönämnden i Hörby kommun angående handläggning och dokumentation av muntliga anmälningar

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 23 september 2004, klagade Astrid Lofs på att Miljönämnden i Hörby kommun hade vägrat att lämna ut innehållet i en muntlig anmälan mot henne och namnet på anmälaren samt på att dokumentation av anmälan saknades.

Utredning

Vid telefonkontakt den 4 oktober 2004 med djurskyddsinspektören Sverker Olsson uppgav denne bl.a. följande.

Astrid Lofs har fått del av samtliga händelseanteckningar i ärendet. Av dessa framgår vad som har hänt i ärendet. Det har bl.a. kommit in anonyma tips om Astrid Lofs bristande djurhållning. Innehållet i tipsen skrivs in. Däremot skrivs naturligtvis inte namnet på den anonyma tipsaren in och namnet lämnas inte heller ut. Detta gäller även när man känner igen den som ringer eller om personen uppger sitt namn men ber att få vara anonym. För många personer, exempelvis grannar, är det känsligt och de vill inte ha bråk. Att inte kunna vara anonym är en stor anledning till att många avhåller sig från att anmäla missförhållanden.

Av en inhämtad utskrift av noteringarna i diariet för ärendet (dnr 2003-000241) framgick bl.a. att ärendet hade inletts "Efter tips". Vem som hade lämnat tipset och vad detta innehöll gick dock inte att utläsa.

Därefter remitterades anmälan till nämnden för utredning och yttrande. I yttrandet skulle ingå en redogörelse för hur muntliga anmälningar, såväl anonyma som sådana där anmälaren presenterar sig men begär att få vara anonym, dokumenteras hos nämnden. I nämndens remissvar den 7 december 2004 anfördes bl.a. följande (bilagorna utelämnade här).

Allmänt

Som redovisas och tydliggörs i texten nedan finns vissa skillnader i hur anonyma anmälningar hanteras enligt djurskyddslagen respektive miljöbalken. Hantering, diarieföring och dokumentationen av anmälningarna är dock likartad.

Anonyma tips/anmälningar är ofta mycket värdefulla för huvudmålet att upprätthålla en god djur-

Postadress	Gatuadress	Telefon	Texttelefon	Telefax	Webbplats
Box 16 327 103 26 STOCKHOLM	Västra Trädgårdsgatan 4	08-786 40 00	08-786 61 15	08-21 65 58	www.jo.se

hållning i kommunen och har under de senaste åren medfört att ett antal fall av riktigt allvarlig vanvård upptäckts.

/ . . . /

Typer av anonyma anmälningar

Miljökontoret erhåller årligen ett flertal anonyma anmälningar. Många av anmälningarna visar sig vid en kontroll vara obefogade. Bakgrunden till dessa anmälningar kan vara grannosämja, ekonomiska meningsskiljaktigheter i samband med överlåtelse av djur, någon som sett/lånat/hyrt djuren, "skitprat" eller att anmälaren enbart är ute för att trakassera. Tre huvudtyper av anonyma anmälningar kan särskiljas och redovisas nedan.

Skriftliga anonyma anmälningar

Uppskattningsvis 5-10 skriftliga anonyma anmälningar inkommer per år som rör ärenden under miljönämndens ansvarsområde. Den skriftliga anonyma handlingen diarieförs och registreras i miljönämndens datasystem ECOS. Miljökontoret gör därefter en kontroll/tillsyn över det som framförs i anmälan. Berörd person/företag får information om att en anmälan inkommit till miljönämnden och anmälan översänds till berörd part. Beroende på karaktären av det som framförs i anmälan görs en bedömning om oaviserat tillsynsbesök erfordras eller ej.

Som exempel på hur denna typ av skriftliga anonyma anmälningar hanteras översänds handlingar som även dessa berör kommuninvånaren Astrid Lofs. Under augusti månad 2004 inkom en skriftlig anonym anmälan mot en av Astrid Lofs hästar. Miljökontoret gjorde ett tillsynsbesök och meddelade därefter Astrid Lofs att anonym skriftlig anmälan inkommit och att miljökontoret efter ett tillsynsbesök konstaterat att hästen var fullt frisk. Den skriftliga anonyma anmälan bifogades brevet till Astrid Lofs, se bilaga C.

Inkommer per e-post en skrivelse i vilken anges att anmälaren vill vara anonym skickas snarast information tillbaka i vilken anges att alla inkomna handlingar diarieförs och att dessa som grund är offentliga. Bifogar handlingar i ett sådant ärende som inkom till miljönämnden 2004-08-23, se bilaga B.

Muntliga anonyma anmälningar

Muntliga anonyma anmälningar som inkommer per telefon diarieförs i miljönämndens datasystem ECOS. Registreringen sker i form av en tjänsteanteckning ur vilken framgår datum, handläggaren och i text beskrivs vad anmälan avser.

Detta utgör den absolut vanligaste typen av anonyma anmälningar. Samtalet inleds ofta med att anmälaren anger att denna vill vara anonym eller att man som brukligt presenterar sig med namn men därefter anger att man vill vara anonym. Miljönämnden har även tillgång till telefoner med nummerpresentatör vilka innebär att telefonnumret ofta är tillgängligt för den som tar emot anmälan. Anger anmälaren att han/hon vill vara anonym accepteras detta och någon notering av namn eller telefonnummer sker ej. I tjänsteanteckningen under ärendet noteras att anmälaren vill vara anonym. Den enda övriga plats där information om vem anmälaren är, vid denna typ av anmälningar, är i huvudet på den som tar emot anmälan.

Diffusa anonyma anmälningar

Vid exempelvis tillsynsbesök på lantbruk inom ett begränsat område får djurskyddsinspektören ofta "tips" eller frågor om varför förhållandena kan se ut på ett visst sätt på den där gården. Likaså hur den vagnen kan vara godkänd för djurtransporter när inte min är det. Vidare att någon har hört av sin kompis kompis att på den gården ser det ut på visst sätt. Det finns även ett nätverk mellan djurskyddsinspektörerna och många djurägare har djur i flera kommuner. Slamtömningsfordon, sopbilar och postbil rör sig ute i bygderna och ibland får man höra efter ett antal månader att de sett detta och detta för några månader sedan.

Små tips, jämförelser, påpekanden, frågor om grannar, allmänt skvaller och fikadiskussioner med exempelvis inspektörer från grannkommuner är oftast inte sådant som direkt föranleder upprättande av en allmän handling under ett ärende. När ett ärende initieras efter denna typ av diffusa "anmälningar" är det ofta så att små indikationer inkommit från flera håll. De icke offentliga personerna som framför denna typ av tips, påpekanden eller påståenden vill i princip alltid vara anonyma. Det som i dylika fall anges under ärendet är att anonym eller anonyma anmälningar inkommit.

Mycket som framförs är direkt "skitprat" men i en del fall finns substans och ser man tillbaka är det ofta denna typ av ärenden som gjort att man upptäckt riktigt allvarliga fall av vanvård.

Anonyma anmälningar i hälsoskyddsärenden

Anonyma anmälningar i hälsoskyddsärenden hanteras avseende diarieföring och information till den som är berörd av anmälan på samma sätt som beskrivits ovan. Dessa typer av ärenden är ofta av typen hundar som skäller, vedeldning eller höga ljudnivåer.

Framförs den anonyma anmälan per telefon lämnas information till anmälaren att denna diarieförs och att information/råd lämnas till den som stör. Formell handläggning enligt miljöbalken med föreläggande om undersökningar/åtgärder erfordrar dock en skriftlig undertecknad anmälan med en person som upplever sig störd på en viss plats.

Anonyma anmälningar i miljöskyddsärenden

Anonyma anmälningar i miljöskyddsärenden hanteras avseende diarieföring och information till den som är berörd av anmälan på samma sätt som beskrivits ovan.

Berör anmälan en överträdelse av miljöbalkens straffsanktionerade regler måste anmälaren tidigt uppmärksammas på att man inte kan vara anonym om den som tar emot anmälan vet eller på något sätt känner till vem anmälaren är. Är anmälaren på något sätt känd för den som tar emot anmälan kan denna person vid en eventuell rättegång tvingas uppge vem som gjort en anmälan. Denna frågeställning uppkom vid ett verkligt ärende i kommunen.

Vid denna av JO begärda utredningen har en intressant frågeställning därvidlag uppkommit. Miljönämnden har tagit del av JO-beslut 2001-08-14 (dnr 2750-2001) rörande anmälan mot Vägverket angående bl.a. nummerpresentation vid telefonsamtal med hänsyn till skydd av anonymitet m.m. I detta beslut anges följande:

I riksdagsmotioner har framförts önskemål om lagstiftning i fråga om nummerpresentation. Riksdagen har med anledning härav och även efter införandet av nämnda ändringar i teleförfattningarna framhållit att det är angeläget att enskilda även telefonledes kan kontakta myndigheter anonymt för att lämna uppgifter och begära upplysningar samt att det inte är självklart att det är den enskilde som skall bära ansvaret för att anonymiteten upprätthålls. Riksdagen har gett regeringen detta till känna och att den bör låta frågan om hur anonymiteten skall kunna upprätthållas för enskilda som kontaktar myndigheter per telefon, utan att den enskilde själv skall behöva vara aktiv, bli föremål för överväganden i något lämpligt sammanhang. (Se till det nu angivna bl.a. bet. 1999/2000:KU7 s. 16 f.)

Miljöchefen i kommunen fick i samband med ett anmält miljöbrottsärende veta av Miljöåklagarna i Malmö att även om den som gjorde anmälan till kommunen angivit att han ville vara anonym och att dennes namn inte finns intagen i någon allmän handling kan miljöchefen under en eventuell rättegång avkrävas denna uppgift eftersom han visste vem personen var. Samtidigt föreligger enligt JO-beslutet ovan uppfattningen/önskemålet att enskilda som kontaktar skall kunna upprätthålla sin anonymitet. I JO-beslutet ovan hänvisas till JO-beslut 1995-12-19 (dnr 4366-1995) i vilket följande anges:

Någon författningsbestämmelse som positivt tillerkänner "alla rätt att vara anonyma i sin kontakt med myndighet" finns inte. Däremot finns i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) vissa regler om anonymitetsskydd.

Har miljönämnden i detta forum möjlighet att ställa en fråga önskas vägledning i frågan om hur man skall se på de enskilda kommuninvånarnas förväntade rättigheter när dessa ställs mot tillsynspersonalens skyldigheter under en rättegång.

Information till Astrid Lofs

Miljökontoret har i skrivelse till Astrid Lofs daterad 2004-08-05, se bilaga A, redogjort för hur anonyma anmälningar hanteras i Hörby kommun.

I nämnda skrivelse till Astrid Lofs anfördes bl.a. följande.

I aktuellt ärende finns en tjänsteanteckning efter besöket 2003-03-19 i vilket anges att djurskyddsinspektören efter tips besökte fastigheten. Detta utgör all information som finns om denna i detta

ärendet inledande anmälan. Tipset framfördes till djurskyddsinspektören av en person som vill vara anonym vilket accepteras av miljökontoret/miljönämnden.

Astrid Lofs kommenterade remissvaret.

Bedömning

Det finns inte någon skyldighet för den som har framfört t.ex. klagomål att uppge sitt namn. Av detta följer bl.a. att nämnden inte kan ställa krav på en skriftlig, undertecknad anmälan för att vidta de åtgärder som kan vara nödvändiga enligt tillämplig lagstiftning. Givetvis kan dock avsaknaden av närmare uppgifter medföra att det blir svårare att utreda om det finns skäl för ett ingripande. Myndigheten kan bl.a. inte kontakta eller ställa frågor till anmälaren när dennes namn inte är känt för myndigheten.

Den muntliga information som inhämtas och de kontakter och övriga åtgärder som förekommer under ett ärendes handläggning måste dokumenteras. Dokumentationen skall vara permanent utförd samt daterad och signerad. För vissa fall framgår denna dokumentationsskyldighet direkt i lag. I 15 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ett ärende skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Denna lagstadgade dokumentationsskyldighet skall trygga parters rätt enligt 16 och 17 § förvaltningslagen att få del av uppgifter i ett ärende.

Det är från rättsäkerhetssynpunkt av största vikt att alla för ärendets bedömning behövliga uppgifter redovisas i akten. 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.

Har anmälaren själv uppgett sitt namn eller är hans eller hennes identitet bekräftad på annat sätt är namnet enligt min mening en uppgift som omfattas av den här redovisade dokumentationsskyldigheten. Jag vill understryka att detta gäller oavsett vad anmälan rör.

Om namnet finns intaget i en allmän handling (se 2 kap. 3, 6 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen, TF) kan namnet inte hemlighållas utan stöd i sekretesslagen (1980:100). Antecknas uppgifterna direkt i diariet innebär detta att de redan genom anteckningen blir del av en allmän handling (se 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF). Om dokumentationen sker i en separat handling blir denna i och för sig normalt inte allmän förrän handlingen har expedierats eller ärendet har slutbehandlats (se 2 kap. 7 § första stycket TF). I den sist nämnda situationen medför dock rätten till partsinsyn att det krävs stöd i sekretesslagen för att hindra att den som anmälan riktar sig emot får reda på anmälarens namn.

När uppgiften om en anmälares namn är känd för myndigheten kan anmälaren alltså inte själv bestämma om uppgiften skall lämnas ut eller inte. Eftersom frågan om sekretess för en uppgift skall prövas vid varje enskilt tillfälle som ett utlämnande av uppgiften aktualiseras, kan en handläggare inte heller lova att uppgiften inte kommer att lämnas ut.

Inom t.ex. hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens verksamheter kan en uppgift om vem som har gjort en anmälan under vissa omständigheter sekretessbeläggas (se 7 kap. 6 § och även 7 kap. 7 och 20 §§ sekretesslagen). För miljökontorets verksamhet torde motsvarande bestämmelse saknas.

Mot bakgrund av det sagda kan följande anföras beträffande det som Astrid Lofs har klagat på i sin anmälan till JO. Den muntliga anmälan som anhängiggjorde ärendet rörande Astrid Lofs djurhållning borde ha dokumenterats på ett tydligt och utförligt sätt. Om namnet på anmälaren var känt för nämnden borde också denna uppgift ha antecknats. De på detta sätt dokumenterade uppgifterna skulle sedan ha lämnats till Astrid Lofs under ärendets handläggning. Jag är kritisk till den bristfälliga handläggningen som bl.a. har inneburit att uppgifter utan stöd har undanhållits den som anmälan riktades emot.

Av nämndens remissvar framgår att handläggningen av muntliga anmälningar inte sker i överensstämmelse med den förut redovisade regleringen på området. Jag förutsätter att åtgärder vidtas för att rätta till bristerna.

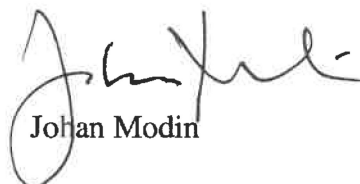
Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder endast följande anmärkningar.

Den information som en tjänsteman på olika sätt får del av under sin tjänstgöring kan givetvis tjäna som underlag för nämndens beslut att, när en direkt anmälan saknas, på eget initiativ inleda en granskning av en verksamhet eller en eventuell störning. Också i en sådan situation bör det av dokumentationen i ärendet framgå vad som har föranlett granskningen.

Ärendet avslutas.



Nils-Olof Berggren



Johan Modin

Expedition till

Astrid Lofs

Miljönämnden i Hörby kommun (dnr 2004-992)