

Ta kontroll över kontrollen

Åsa Hill maj 2015

Många olika myndigheter och organisationer besöker våra gårdar för att utföra olika former av tillsyn och kontroller. Att bli kontrollerad är förstås en situation som av naturliga skäl ofta känns obekvämt och kan skapa stress. Innan inspektionen börjar kan det därför vara bra att få grepp om situationen genom att ställa frågor till inspektören om hur besöket är planerat och även få berätta om sin verksamhet. Det kan vara bra för alla parter att börja med en förberedande genomgång innan stall, hagar, andra utrymmen och dokumentation ska granskas. Här följer några punkter som kan vara bra att ha tillhands:

- Fråga från vilken myndighet inspektören/inspektörerna kommer
- Fråga vad som ska kontrolleras och hur
- Fråga hur lång tid besöket beräknas ta och om avgift kommer att tas ut
- Be att få berätta om din verksamhet om någon av inspektörerna är ny i yrket eller på din gård för första gången
- Begär att få tillkalla en extra person om du tycker att du behöver det. Det kan vara en stödperson som finns med under inspektionen, men som inte deltar aktivt. Det kan ibland istället finnas behov av att en sakkunnig person är med för att delta i dialogen med myndigheten om bedömningen av hur reglerna för till exempel djurhållning uppfylls. Om en stödperson redan finns på plats när inspektörer kommer – presentera honom/henne och förklara varför denne deltar
- Fråga hur inspektören kommer att dokumentera sitt besök. Om det innefattar fotografering och filmning – be att få se de bilder/filmer som kommer att användas som underlag i ärendet och fråga hur de kommer att hanteras av myndigheten. Vilka bilder/filmer kommer att arkiveras i ärendet och vilka kommer att kasseras (se nedan om reglerna för det)? Finns det behov av att du dokumenterar inspektionen för egen del?
- Fråga hur resultatet av inspektionen kommer att sammanfattas. Be redan från början att direkt i samband med besöket få reda på resultatet, det vill säga vad som är bra och vilka brister som påträffats samt vilka eventuella åtgärder som inspektören avser att vidta. Även de saker som inspektören är osäker på och behöver stämna av med sina kollegor ska kunna förmedlas så att du kan bemöta synpunkter eller skicka med din syn på saken. Det är viktigt att du som enskild företagare förbereds på eventuell uppföljning i form av t.ex. ett beslut från myndigheten
- Ställ frågor kring bedömningen av om olika bestämmelser följs. Vad säger bestämmelsen? Kan den uppfyllas på olika sätt? Finns det undantag eller omständigheter som gör att bedömningen påverkas?
- Om kontrollen omfattar tvärvillkor – ställ frågor kring hur bedömningen av dessa går till. I Sverige ska bedömningen av om tvärvillkoren uppfylls göras mot EU-reglernas nivå och de skiljer sig på flera punkter från den svenska lagstiftningen.

Kortfattat om...

...tillsyn, kontroll och goda råd

Det används lite olika begrepp när man talar om inspektioner på gårdsnivå. Tillsyn är det begrepp som vi traditionellt har använt i Sverige. Det innebär både kontroll av hur lagstiftningen uppfylls, men även en skyldighet för myndigheterna att ge företagaren hjälp och råd. Efter införande av nya regler från EU har begreppet kontroll börjat användas mer och

mer. Kontroll anses vara ett mer inskränkt begrepp och omfattar inte till exempel rådgivning. Djurskyddskontrollen regleras av EU:s kontrollförordning där kontrollbegreppet finns, men bestämmelserna i förordningen kompletteras av den svenska djurskyddslagens regler om att den myndighet som utövar kontroll även genom rådgivning, information och på andra sätt ska underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter. Även livsmedelslagen innehåller bestämmelser om att myndigheten ska hjälpa företagaren genom att ge råd och information. I miljöbalken, som inte lyder under EU:s kontrollförordning, används begreppet tillsyn.

En bra dialog är förstås A och O för att tillsynen ska bli bra och både företagare, myndigheter och den som företräder myndigheten behöver fundera över vad de kan göra för att underlätta kontakten. LRF har frågat både företagare och tjänstemän på olika myndigheter hur dialogen kan bli bättre och fick fram en hel del tips som kan vara till hjälp. Tipsen är samlade i broschyren Effektiv dialog, som finns att ladda ner på LRF:s hemsida.

...föranmälda kontroller

Även en kortare förvarning att myndigheten är på väg till gården är att föredra framför att besöket sker helt oanmält. Föranmälan innebär en möjlighet för företagaren att förbereda sig på kontrollen. Det handlar om att kunna planera sitt jobb dagen för besöket, att plocka fram relevant material och kontakta någon som man vill ska vara med under besöket. Myndigheter som enbart använt sig av helt oanmälda besök har konstaterat att cirka en tredjedel av företagarna inte går att nå för att de inte är hemma när man kommer, vilket inte är någon god resursanvändning. Det finns olika regler kring vilka kontroller som får föranmälas och hur lång tid i förväg det får ske. En mycket kort avisering är inte att anse som föranmälan, men kan så klart göra stor skillnad för den som får besök.

När myndigheten gör ett besök efter till exempel en anmälan om missförhållanden på en djurhållande gård är det naturligt att inte föranmäla besöket. Myndigheten ska dock alltid värdera den anmälan som kommer in. Att en anmälan är anonym eller riktas mot ett företag som tidigare fått anmälningar, men där myndigheten vid sina besök inte hittat några brister kan tyda på att anmälaren använder myndigheten i andra syften än att påtala brister.

...tillträde

Myndigheter som har ett ansvar att kontrollera att en viss lagstiftning följs har rätt till tillträde till de områden, lokaler och andra utrymmen som ska kontrolleras. En inspektör har rätt att vid ett besök söka efter den person som företräder verksamheten, exempelvis att gå in i en trädgård, fram till ett bostadshus och knacka på. För stall gäller samma sak, det vill säga att inspektören har rätt att söka den som är ansvarig. Inspektören får alltså knacka och titta in i stallet för att få uppmärksamhet, men inte gå in i stallet utan vidare. Inspektioner bör inte genomföras om den som är ansvarig för verksamheten inte är med. Om inspektören vid försöken att hitta någon ansvarig uppmärksammar allvarliga brister i till exempel djurhållningen får denne i vissa fall ingripa. En inspektör kan inte utan hjälp av polismyndigheten tilltvinga sig tillträde.

...att tillkalla veterinär eller annan stödperson vid kontrollen

Ibland kan en lantbrukare vilja tillkalla veterinär eller en annan person som kan vara med under inspektionen. Fråga har uppkommit om lantbrukaren riskerar avdrag på stöden om till exempel en tvärvillkorskontroll av djurskyddet inte kan genomföras förrän veterinären anländer. EU:s regler säger att en stödansökan ska avslås om jordbrukaren sätter hinder i vägen för kontrollen. För att lantbrukaren ska anses ha satt hinder i vägen bör det bland annat ha betydelse när veterinären har möjlighet att komma till platsen, men framför allt är det

viktigt att både myndigheten och lantbrukaren försöker hitta en bra lösning så att alla parter känner sig bekväma med kontrollen och de bedömningar som görs, särskilt när de kan ha så ingripande konsekvenser för företaget som ett beslut om avdrag på stöden.

...fotografering och filmning

Inspektören är skyldig att dokumentera det som framkommer vid en inspektion. Traditionellt har det förstås skett genom anteckningar, men idag tar myndigheterna ofta hjälp av modernare teknik genom att fotografera eller filma inspektionen. Även i det här sammanhanget gäller att kravet på proportionalitet och ansvarsfullhet ska uppfyllas av myndigheten. När myndigheten använder kamera är det också lämpligt och önskvärt att företagaren informeras om det innan inspektionen påbörjas och att omfattningen av dokumentationen begränsas och görs med omdöme och taktfullhet. Ett tips som framkom i LRF:s intervjuer med företagare om myndighetskontakter var att det är önskvärt att inspektören presenterar sig ordentligt innan han eller hon tar fram kameran.

När det gäller lagring av bilder och filmer gäller samma regler för dessa som för annat underlag i ett ärende hos myndigheten. De foton och filmer som ligger till grund för myndighetens beslut ska sparas, det vill säga arkiveras i ärendet. Överskottsmaterial ska kasseras i samband med arkiveringen och inte ligga kvar i myndigheternas datorer. Det är också arkiveringsvalet som avgör om en bild blir en offentlig handling.

Det är viktigt att de bilder som ligger till grund för ett beslut eller biläggs ett inspektionsprotokoll kommenteras. På så sätt beskrivs det förhållande som inspektören anser styrks genom bilden och bilden kopplas till myndighetens bedömning. Det är olämpligt att bifoga en stor mängd okommenterade bilder till ett protokoll eller ett beslut.

Det är lämpligt att myndigheten går igenom de bilder och filmer som tagits under inspektionen tillsammans med företagaren. Även företagaren själv kan ha nytta av att dokumentera genom att fotografera och filma under inspektionen.

...vikten av att direkt få reda på resultatet av inspektionen

Det förekommer tyvärr regelbundet att inspektörer inte säger någonting alls om sina bedömningar under inspektionen, vilket lätt kan tolkas av företagaren som att det inte finns några anmärkningar. Att ett protokoll med anmärkningar eller ett beslut om föreläggande sedan i efterhand skickas ut är ett onödigt irritationsmoment och olyckligt eftersom det är en nackdel för den inspektör som kommer till företaget nästa gång och det rubbar förtroendet för myndigheten. Lika illa är det om inspektören under besöket signalerar att allt är frid och fröjd, men sedan meddelar brister i brev och beslut.

Det bör alltså vara självklart att en företagare direkt och i samband med inspektionen ska få reda på de eventuella anmärkningar som myndigheten har på verksamheten. I vissa fall kanske inspektören är osäker på en viss bedömning, men då ska företagaren informeras om att inspektören behöver ta med sig frågan till sina kollegor och återkomma med den slutliga bedömningen. Genom dialog kan också missförstånd redas ut istället för att ge upphov till merarbete för både myndigheten och företagaren.

...när blir inspektionsprotokoll offentliga?

Resultatet av ett besök på gården sammanfattas av inspektören i ett dokument som kallas protokoll eller rapport. Djurägare frågar ibland när dessa protokoll blir offentliga handlingar och varför djurhållaren inte får chans att bemöta det som står i dem innan de finns tillgängliga för media. Om det inte finns något i rapporten som ska hållas hemligt enligt sekretesslagstiftningen blir rapporten en allmän offentlig handling direkt när det färdigställs hos myndigheten. Självklart ska den sändas till företagaren och denne har möjlighet att lämna synpunkter på innehållet. Synpunkterna som sedan lämnas till myndigheten ska noteras och diarieföras, men kommer inte med i samma dokument som rapporten från besöket. Det kan upplevas som problematiskt till exempel när media intresserar sig för ett ärende, men kanske endast tar del av inspektörens bedömning som beskrivs i protokollet. Av den anledningen kan det vara extra viktigt att redan vid besöket få del av resultatet av kontrollen för att kunna reda ut frågetecken eller missförstånd, även om protokollet kanske inte är färdigt för att lämnas över till företagaren.

...sekretess i tillsynen

En handling (ett dokument eller till exempel en bild som myndigheten upprättat eller som kommit in till myndigheten) är ofta offentlig, det vill säga den kan begäras ut av alla som vill ta del av den. Det finns dock en lång rad skäl till varför en handling inte ska vara offentlig och därför omfattas av en sekretessbestämmelse. Ett av dessa skäl är att den tillkommit i ett tillsynsärende och att ett utlämnande skulle kunna innebära skada för den som är föremål för tillsynen. Den skada som avses här är enbart ekonomisk skada. Tillsynsmyndigheterna har stora befogenheter att granska, besöka och ta in uppgifter om enskilda och därför behöver den enskilde skyddas mot att andra tar del av vissa av de uppgifter som kommer fram i tillsynen. Sekretessbestämmelserna ser lite olika ut beroende på vilket regelverk som tillsynen grundas på. Generellt kan sägas att sekretesskyddet för enskilda är något starkare inom djurskyddslagstiftningen än inom miljö- och livsmedelsområdet.

...beslut, till exempel förelägganden

När myndigheten bedömer att en brist i till exempel djurhållningen måste åtgärdas finns flera alternativa vägar. Det första steget bör vara att uppmana djurägaren att vidta en åtgärd. Om uppmaningen inte följs kan myndigheten fatta beslut om att förelägga djurägaren att vidta åtgärden. Av ett föreläggande ska det alltid tydligt framgå vad djurägaren ska göra för att uppfylla lagens krav samt en tidpunkt när åtgärden ska ha utförts. Det är viktigt att myndigheten anger vilka regler man stödjer sig på och att beslutsmotiveringen beskriver varför myndigheten anser att reglerna inte uppfyllts i det enskilda fallet. Detta för att djurägaren ska förstå varför myndigheten anser att beslutet behövs. Ett föreläggande kan förenas med vite. Det innebär att djurägaren kan åläggas att betala om föreläggandet inte följs eller åtgärder vidtas i rätt tid. Det ställs extra höga krav på att ett beslut om föreläggande med vite utformas på ett tydligt och korrekt sätt. Reglerna som myndigheten ska följa när den handlägger ärenden och utformar beslut finns dels i grundlagen (regeringsformen) och dels i förvaltningslagen. Regler om vite finns i lagen om viten.

...särskilda konsekvenser av beslut enligt djurskyddslagstiftningen

Beslut enligt djurskyddslagen kan få särskilt allvarliga och ingripande följder för den enskilde. Det beror på sättet som lagen är utformad. När en djurhållare fått upprepade förelägganden är länsstyrelsen nämligen skyldig att pröva om ett så kallat djurförbud ska meddelas. Ett djurförbud innebär att djurägaren blir av med sina djur, inte får ha djur och inte

heller arbeta med djur. Det är därför mycket viktigt att agera direkt när länsstyrelsen överväger ett föreläggande enligt djurskyddslagen och starta en konstruktiv dialog med myndigheten för att lösa situationen. Kontakta alltid myndigheten om du får ett beslut eller ett förslag till beslut som du inte förstår. Ju tidigare kontakten tas, desto större möjligheter att komma till en bra lösning. Ta hjälp av din veterinär, en klok kollega eller en jurist om du känner att du behöver stöd i kontakten med myndigheten.

Om djurhållaren inte håller med om länsstyrelsens bedömning är det viktigt att överklaga beslutet och sedan följa det slutliga beslutet. Ett angränsande problem är då att myndigheten beslutar att föreläggandet ska gälla omedelbart även om det överklagas (se mer om denna typ av beslut nedan). Då behöver man begära så kallad inhibition hos domstol för att få anstånd med att följa beslutet tills det avgjorts slutligt.

...att ett beslut ska följas även om det överklagas

Ibland beslutar myndigheterna att till exempel ett föreläggande ska gälla omedelbart även om det överklagas, så kallad omedelbar verkställighet. Vissa beslut är som huvudregel sådana att de gäller omedelbart, medan andra måste grundas på en bestämmelse som ger myndigheten möjlighet föreskriva den effekten. Typiskt sett är det mycket brådskande beslut som per automatik är förenade med omedelbar verkställighet, till exempel beslut om djurförbud och omhändertaganden.

Huvudregeln är annars generellt att myndigheters beslut ska gälla först när de slutligt prövats och att den enskilde inte ska behöva vidta åtgärder som kan vara mycket kostsamma innan man är säker på att ett beslut verkligen gäller.

...myndigheters handläggning

Det finns regler och allmänna rättsprinciper som styr myndigheter i deras arbete, särskilt när det handlar om myndighetsutövning. Grundläggande regler finns i grundlagen regeringsformen, som slår fast att all offentlig makt ska utövas under lagarna. Det innebär bland annat att alla beslut ska ha lagstöd. Domstolar och myndigheter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och även iaktta saklighet och opartiskhet. Andra viktiga principer som ska iakttas i myndigheternas arbete är de om proportionalitet och behov. Proportionalitetskravet innebär att nackdelarna för den enskilde ska stå i rimligt förhållande till den nytta för det allmänna som en viss åtgärd syftar till och behovsprincipen handlar om att hårdare metoder inte används än som verkligen behövs för att uppnå det avsedda resultatet. Principerna finns uttryckta i bl.a. polislagen, men bör ges allmän giltighet inom förvaltningsrätten. De har också erkänts i svensk rättspraxis, troligen under inflytande av Europadomstolens och EU-domstolens tillämpning.

Förvaltningslagen innehåller allmänna regler om hur myndigheterna ska handlägga ärenden. Syftet med lagen är att värna medborgarnas rättssäkerhet vid kontakt med myndigheter. Ett annat syfte är att säkerställa myndigheternas service till medborgarna. Lagen innehåller bland annat regler om handläggning, jäv, rätten att ta del av uppgifter, att uppgifter som kommer in i ett ärende ska kommunicera med den som är part, innehållet i ett beslut (som ska motiveras och underrättas part), rättelse av beslut samt omprövning och överklagande av beslut.

...jäv

Reglerna om jäv syftar till att garantera att myndigheternas handläggning är saklig och opartisk. Den som ska handlägga ett ärende anses jävig bl.a. om ärenden angår denne själv, någon i dennes familj eller annan närstående. Det gäller också när det i övrigt finns någon

särskild omständighet som kan rubba förtroendet till handläggarens saklighet och opartiskhet i ärendet. Exempel på det kan vara när en företagare och en inspektör inte ”drar jämt” eller när inspektören engagerat sig särskilt intensivt i en fråga, det vill säga på sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning. Sådana situationer har inte prövats rättsligt i så många fall och troligen är det svårt att nå framgång vid en så kallad jävsinvändning. Det största problemet i dessa situationer är dock att förtroendet för myndigheten naggas i kanten och det bör ligga i myndighetens intresse att förtroendet är högt.

Slutsats

Offentlig tillsyn och kontroll av att miljö-, arbetsmiljö-, livsmedels- och djurskyddsbestämmelser uppfylls är viktig för att upprätthålla trovärdigheten för produkterna från våra gårdar. Det är därför både viktigt att kontrollen sker regelbundet och på ett sätt som garanterar att den enskilde bemöts respektfullt och av kunniga inspektörer. Kontrollen är ett samspel och vi vet att både kompetens och omdöme är avgörande för en lyckad kontakt mellan myndighet och företagare.

Texten bygger på artiklar som tidigare publicerats i Fårskötsel och Svensk gris med knorr.