



REGERINGSKANSLIET

Promemoria

2015-11-03

N2015/07632/RS

Näringsdepartementet

Rättssekretariatet

Kansliråd

Eva Kalling Lundberg

Telefon +46 8 405 5023

Mobil + 46 72 2255 132

E-post eva.kalling-lundberg@regeringskansliet.se**Sekretessbrytande bestämmelse för personal inom hälso- och sjukvård och socialtjänst vid vanvård av djur**

Problembeskrivning

Djurskyddsproblem kan ibland uppmärksammas av personal från andra myndigheter än kontrollmyndigheten för djurskydd. Två personal-kategorier som kan komma i kontakt med djurskyddsproblem hos djurhållare är personal inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten, bl.a. eftersom kontakter med patienter och klienter ofta innebär stor insyn i enskildas privatliv och hemmiljö. Personalen kan få kännedom om djurskyddsproblem i tjänsten t.ex. vid hembesök eller när vårdtagare och brukare besöker vårdcentraler, sjukhus eller socialkontor.

Inom hälso- och sjukvården gäller dock enligt 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) sekretess för uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Enligt 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659) får den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller personliga förhållanden. Detsamma gäller enligt 6 kap. 16 § samma lag den som, utan att tillhöra hälso- och sjukvårdspersonalen, till följd av anställning eller uppdrag eller på annan liknande grund deltar eller har deltagit i enskilt bedriven hälso- och sjukvård.

Sekretess gäller också inom socialtjänsten enligt 26 kap. 1 § OSL för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Med socialtjänst jämföras enligt bestämmelsen bl.a. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) får inte heller obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om

enskildas personliga förhållanden (se 15 kap. 1 § socialtjänstlagen). Detsamma gäller den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) (se 29 § LSS).

En uppgift som är sekretesskyddad får enligt 8 kap. 1 § OSL inte heller avslöjas för andra myndigheter om inte något annat framgår av OSL eller annan lagstiftning. I vissa fall har det ansetts vara nödvändigt att myndigheter kan utbyta uppgifter. Därför har vissa sekretessbrytande bestämmelser införts, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § första stycket OSL. Enligt denna bestämmelse får sekretessbelagd uppgift lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Viss sekretess har emellertid ansetts vara särskilt angelägen att upprätthålla i förhållande till andra myndigheter. Hälso- och sjukvårdssekretessen och socialtjänstsekretessen har enligt 10 kap. 27 § andra stycket OSL därför undantagits från generalklausulens tillämpningsområde. Detta innebär att utlämnande av sekretessbelagda uppgifter på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens områden till andra myndigheter får ske endast i de fall som anges i OSL eller i annan författning.

Bestämmelserna om sekretess och tystnadsplikt för såväl offentlig- anställd som privatanställd personal inom hälso- och sjukvård och socialtjänst medför att personalen, om den uppmärksammar misshandel eller annan vanvård av djur, inte kan anmäla detta till kontrollmyndigheten för djurskydd, dvs. länsstyrelsen.

Djurskyddsutredningens förslag

Frågan om möjligheten för personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att lämna uppgifter till kontrollmyndigheten för djurskydd behandlades i betänkandet Ny djurskyddslag, SOU 2011:75.

Utredaren sammankallade en referensgrupp med representanter för bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting, Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Utredaren ställde också frågor till myndigheter som kan komma i kontakt med problematiken, bl.a. vissa länsstyrelser och stadsjuristkontoren i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Vissa länsstyrelser uppgav att de relativt ofta kom i kontakt med problemet. Länsstyrelsen i Värmlands län uppgav t.ex. att ett tiotal djurskyddsärenden per år troligen hade kunnat avstyras eller att ett ingripande hade kunnat göras i ett tidigare skede om inte sekretess hade hindrat anmälan. Länsstyrelsen i Stockholms län uppgav att man vid en grov uppskattning kommer i kontakt med ett tiotal ärenden per år där det finns sekretessbestämmelser som hindrar ett öppet informations-

utbyte. Vidare bedömer man att mörkertalet är stort. Länsstyrelsen i Västernorrlands län uppgav att man har haft konkreta ärenden där djur har utsatts för lidande därför att länsstyrelsen inte fått information eller har fått den för sent beroende på att andra myndigheter inte har lämnat uppgifter.

Göteborgs stad, stadskansliets juridiska enhet, uppgav att man kommit i kontakt med problemet vid ett flertal tillfällen. Sekretessreglerna uppfattas i sammanhanget som ett stort problem, framförallt i samband med hembesök i socialtjänsten. Malmö stad uppgav att man fått förfrågningar i ungefär fyra ärenden under de sista två åren. De angav att dessa problem oftast kan lösas på praktisk väg i samråd med den enskilde.

Det har enligt utredaren också från flera håll framkommit uppgifter om att det förekommer att personal som omfattas av tystnadsplikt enligt OSL anmäler djurskyddsproblem anonymt till kontrollmyndigheten, vilket strider mot bestämmelserna om tystnadsplikt.

Utredaren konstaterar dock att det är svårt att få närmare kännedom om omfattningen av problematiken eftersom sekretessbestämmelserna hindrar ett öppet informationsutbyte och att det sannolikt finns ett betydande mörkertal på området.

Utredaren konstaterar vidare att syftet med de aktuella sekretessbestämmelserna är att människor ska kunna känna förtroende för hälso- och sjukvården och socialtjänsten. För att upprätthålla detta förtroende är det givetvis nödvändigt att den enskilde kan lita på att integritetskänsliga uppgifter inte förs vidare. Det finns annars en risk att enskilda avstår från att söka vård och hjälp eller avbryter pågående insatser. Sekretessskyddet kan även vara av betydelse för närstående till djurhållaren. Det framhålls också att det är ofta fråga om personer som är särskilt utsatta och där problemen i djurhållningen beror på bristande insikt på grund av medicinska, psykiska eller sociala skäl.

Utredaren gör trots det bedömningen att det från djurskyddssynpunkt finns behov av och är rimligt att information kan lämnas till djurskyddskontrollmyndighet i syfte att förhindra fortsatt lidande hos djur. Det bör enligt utredarens mening beaktas att personalen inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst i många fall kan vara de enda som uppmärksammar att djur far illa i enskildas hemmiljö och att djuren intar en i sammanhanget skyddslös ställning.

I betänkandet föreslås därför att en bestämmelse införs i 10 kap. OSL som ger möjlighet för personal inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten att underrätta en djurskyddskontrollmyndighet om personal i tjänsten upptäcker tydliga fall av vanvård eller misshandel av djur eller om djur uppenbart uppvisar sjukdomssymtom.

Remissinstansernas synpunkter

Majoriteten av remissinstanserna som kommenterar djurskyddsutredningens förslag är positiva eller mycket positiva till det men *Tropikföreningen Amazonas* understryker vikten av att noga överväga förslag om sekretessbrytande bestämmelser så att fördelarna står i proportion till de negativa konsekvenser som kan uppstå för enskilda. *Kammarrätten i Stockholm* samt *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* och de nio instanser som har anslutit sig till LRF:s remissvar i denna del avstyrker förslaget med hänvisning till att det är oproportionerligt. Remissinstanser som är positiva eller mycket positiva till förslaget om en sekretessbrytande regel är *Rikspolisstyrelsen*, *Socialstyrelsen*, *Statskontoret*, *tio länsstyrelser*, *tre kommuner*, *Djurskyddsinspektörernas Riksförening*, *Svenska Kommunalarbetareförbundet*, *Vårdförbundet*, *Svenska Djurskyddsföreningen*, *Sveriges lantbruksuniversitet*, *vissa hästorganisationer*, *Djurens Rätt*, *Djurskyddet Sverige* och *Svenska Kattskyddsförbundet*.

Djurens Rätt anser dock också att texten borde omformuleras för att bättre skydda djur. Det ska räcka med en misstanke om att djur utsätts för vanvård eller misshandel för en anmälan till kontrollmyndigheten. Organisationen ser även en fara i att regeln föreslås användas först efter det att man har uttömt möjligheterna att lösa frågan i samförstånd med djurhållaren.

Justitiekanslern har inte några invändningar mot förslaget utan anser att det innebär en lämplig avvägning mellan vikten av att missförhållanden för djur upphör och enskildas behov av skydd för den personliga integriteten.

Kammarrätten i Stockholm avstyrker förslaget med hänvisning till att det är alltför långtgående och därmed inte proportionerligt. Vidare anser domstolen att det underlag som redovisas i betänkandet inte är tillräckligt för att motivera en regel av aktuellt slag. Om en sekretessregel införs anser domstolen att det kan vara nödvändigt att utvidga den sekretessbrytande regeln till att omfatta även Polismyndigheten, som är den myndighet som verkställer beslut om omhändertaganden. Vidare bör det övervägas att införa regler om överföring av sekretess så att uppgifter får samma skydd hos länsstyrelserna som inom hälso- och sjukvården och hos socialtjänsten. Även *Länsstyrelsen i Norrbottens län* påtalar att bestämmelsen i 21 kap. 1 § OSL kan bedömas utgöra ett otillräckligt skydd för enskilda, t.ex. när en kontrollmyndighet får tillgång till integritetskänsliga uppgifter genom en part. Länsstyrelsen efterlyser därför en ytterligare utredning av den frågan.

LRF och de instanser som har anslutit sig till LRF:s remissvar anser att förslaget utgör en tydlig avvikelse från den stränga syn på sekretess som lagstiftaren ställer upp och att de skäl som anförs i utredningen inte är tillräckliga för att motivera ett införande av en sådan regel. För att en

sekretessbrytande regel ska få införas bör det krävas ett mycket starkt behov av den sekretessbrytande bestämmelsen och att konsekvenserna är av begränsad betydelse. Utredningen har inte påvisat att sekretessen utgör något större problem och sekretessregeln riskerar vidare att få stora konsekvenser för såväl enskilda djurhållare som för deras familjer. Problem uppstår i huvudsak vid enskildas innehav av sällskapsdjur. De som har djurhållning av större omfattning är föremål för offentlig kontroll och frekventa besök av veterinärer, rådgivare och branschföreträdare som bedömer djurskyddet. Remissinstanserna ifrågasätter även att personal inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten har tillräcklig utbildning för att kunna avgöra vilka djurskyddsproblem som är tillräckliga för att bryta sekretessen.

Socialstyrelsen och *Svenska Kommunalarbetsförbundet*, som tillstyrker förslaget om en sekretessbrytande regel, bedömer att det måste tydliggöras i lag om tystnadsplikten får brytas på motsvarande sätt av privata vårdgivare och i enskilda verksamheter inom socialtjänsten samt i verksamheter enligt lagen om stöd och service till funktionshindrade.

Generalläkaren påtalar nödvändigheten av en motsvarande sekretessbrytande regel i lag (t.ex. patientsäkerhetslagen) för privat driven verksamhet eftersom denna form av verksamhet ökar alltmer. *Generalläkaren* påtalar vidare den intressekonflikt mellan djurskyddet och patientens integritet som en sekretessbrytande regel kan ge upphov till och pekar på att den i förlängningen kan leda till att patienter undviker att söka vård på grund av rädsla för att få sitt djur omhändertaget.

Socialstyrelsen, *Länsstyrelserna i Västerbottens län och Norrbottens län* samt *Djurens Rätt* och *Svenska Kommunalarbetsförbundet* understryker vikten av att berörda personalkategorier får information och ökad medvetenhet om djurskyddsfrågor. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* påtalar att detta är särskilt viktigt med hänsyn till att förslaget innebär en möjlighet och inte en skyldighet att lämna uppgifter.

Djurskyddsinspektörernas Riksförening bedömer att förslaget kan medföra ett ökat antal anmälningar om djurskyddsbrister i dessa ärenden och påtalar att resurserna måste ökas i motsvarande omfattning.

Överväganden och förslag

Promemorians förslag: Det införs en bestämmelse i OSL som gör det möjligt för personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten samt verksamheter enligt LSS att lämna en uppgift som är nödvändig för ett ingripande av en kontrollmyndighet för djurskydd eller Polismyndigheten till dessa myndigheter om personal påträffar ett djur som tydligt utsätts för vanvård eller misshandel, eller ett djur som uppenbart uppvisar symptom på sjukdom eller är allvarligt skadat. Sådana

uppgifter ska dock endast få lämnas om det bedöms att bristen inte kan åtgärdas i samråd med den som håller djuret. Det införs också bestämmelser om att samma sekretess ska gälla hos kontrollmyndigheten för djurskydd och Polismyndigheten som hos hälso- och sjukvården, socialtjänsten och vid verksamheter enligt LSS för de uppgifter som har lämnats. Sådan sekretess ska dock inte hindra att uppgifter lämnas från Polismyndigheten till djurskyddskontrollmyndigheten.

Promemorians bedömning: En sekretessbrytande bestämmelse i OSL innebär att även personal i enskilt bedriven verksamhet kan lämna sådana uppgifter som omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen till kontrollmyndigheten för djurskydd eller Polismyndigheten utan att obehörigen röja uppgiften enligt bestämmelserna om tystnadsplikt i LSS, patientsäkerhetslagen och socialtjänstlagen.

Skälen för promemorians förslag

Finns det behov av en möjlighet att anmäla djurskyddsproblem?

De förfrågningar till bl.a. länsstyrelser och stadsjuristkontor som redovisas i Djurskyddsutredningen visar att det förekommer situationer där personal inom hälso- och sjukvård eller socialtjänst uppmärksammar djurskyddsproblem men är förhindrade av sekretess att anmäla detta till länsstyrelsen. Det finns också indikationer på att personal i vissa fall gör anonyma anmälningar till länsstyrelsen trots att detta strider mot bestämmelserna om tystnadsplikt. Det går inte att dra några säkra slutsatser om hur vanligt det är att personal inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten observerar djurskyddsproblem som de inte kan anmäla. När situationen uppstår kan den dock vara mycket problematisk, dels för att den försätter den berörda personalen i ett etiskt dilemma, dels för att ett djurlidande kan fortsätta utan ingripande. Bedömningen görs därför att det från djurskyddssynpunkt, och med hänsyn till den berörda personalens arbetssituation, finns ett behov av en anmälningsmöjlighet.

Bör en sekretessbrytande bestämmelse införas?

Bestämmelserna om sekretess inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten fyller en viktig funktion för att skydda integriteten hos enskilda som befinner sig i en utsatt situation. Det finns en risk, som påpekas av Generalläkaren, att en sekretessbrytande bestämmelse kan avskräcka vissa personer från att söka vård eller hjälp av rädsla för att bli av med sitt djur. Det bör dock också, som påpekas i Djurskyddsutredningen, beaktas att personalen inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst i många fall kan vara de enda som uppmärksammar att djur far illa i enskildas hemmiljö och att djuren intar en i sammanhanget skyddslös ställning.

Mot denna bakgrund måste en avvägning göras mellan intresset av att skydda enskildas integritet och intresset av att skydda djur från lidande. Remissinstanserna gör olika bedömningar när det gäller Djurskyddsutredningens förslag, t.ex. anser Kammarrätten i Stockholm att förslaget är för långtgående och inte proportionerligt, medan Justitiekanslern anser att det innebär en lämplig avvägning mellan vikten av att missförhållanden för djur upphör och enskildas behov av skydd för den personliga integriteten.

Djurskyddsutredningens förslag tar sikte på situationer där det behövs ett omedelbart ingripande och personal påträffar djur som tydligt utsätts för vanvård eller misshandel eller djur som uppenbart visar symptom på sjukdom. Det rör sig alltså om situationer där allvarliga djurskyddsproblem finns som i princip alltid innebär ett lidande för djuret. Avsikten är också att bestämmelsen ska tillämpas i situationer där det inte har gått att komma tillrätta med problemen på annat sätt än genom en anmälan till kontrollmyndigheten. Det finns skäl att ge djurskyddsintresset företräde framför skyddet för enskildas integritet i sådana fall då djuret utsätts för vanvård eller misshandel eller inte får adekvat vård vid sjukdom och då det inte heller bedöms vara möjligt att åtgärda problemet i samråd med djurhållaren. Det bör därför införas en bestämmelse som gör det möjligt för personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten samt verksamheter enligt LSS att i vissa fall lämna uppgifter till kontrollmyndigheten för djurskydd. För att åstadkomma en lämplig avvägning mellan skyddet för enskildas integritet och djurskyddsintresset bör det dock närmare övervägas hur bestämmelsen ska utformas.

Hur bör en sekretessbrytande bestämmelse utformas?

Ett undantag från bestämmelserna om sekretess och tystnadsplikt bör, som Djurskyddsutredningen föreslår, tillämpas restriktivt och begränsas till fall där djur tydligt vanvårdas eller misshandlas eller uppenbart uppvisar sjukdomssymtom. Förutom uppenbara sjukdomssymptom bör dock också fall där djuret har en allvarlig skada omfattas. Den som håller djur är enligt 9 § djurskyddslagen (1988:534) skyldig att se till att ett djur som är sjukt eller skadat snarast ges nödvändig vård. Bestämmelsen ska alltså sammanfattningsvis avse fall där det även för den som inte har särskild utbildning eller kunskap om djur står klart att djuret inte mår bra. Ett exempel på tydlig vanvård eller misshandel kan vara att personalen vid upprepade tillfällen uppmärksammar sår eller andra skador på djuret och det inte finns någon annan rimlig förklaring till hur dessa har uppkommit. Det kan också vara så att personal påträffar ett skadat djur under sådana omständigheter att det utifrån situationen står klart att djuret nyligen har utsatts för våld. Det kan också vara så att djuret är tydligt avmagrat och utmattat eller har svårt att eller inte alls klarar av att röra sig, vilket är tecken på vanvård eller sjukdom.

Det är också lämpligt att uppmärksammade djurskyddsproblem i första hand diskuteras med den som håller djuren och att personalen i samråd med den enskilde försöker komma fram till en frivillig lösning. I de fall där djuret är sjukt eller skadat men detta inte beror på några egentliga brister i djurhållningen kan det vara tillräckligt att se till att djuret får adekvat vård. Att djurhållaren inte själv sökt vård för ett uppenbart sjukt eller allvarligt skadat djur kan dock vara ett tecken på att personen i fråga saknar tillräcklig förmåga att ta hand om ett djur och bör i vissa fall betecknas som vanvård av djuret. Om den enskilde saknar förmåga att på egen hand ta hand om djuret kan en lösning vara att djurhållaren erbjuder den hjälp som behövs för att kunna tillgodose djurets behov. I vissa fall är det dock nödvändigt att djurhållningen istället avslutas på ett ansvarsfullt sätt. I något fall kan det kanske också vid en dialog med djurhållaren konstateras att det uppmärksammade missförhållandet berodde på tillfälliga problem, t. ex. akut sjukdom hos djurhållaren, som djurhållaren därefter kommit tillrätta med. Om det inträffade framstår som en engångsföreteelse eller om det i övrigt inte finns någon anledning att befara fortsatta brister i djurhållningen bör inte någon anmälan göras. Först när personalen bedömer att den enskilde inte är villig eller saknar förmåga att vidta tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med djurskyddsproblemen bör det komma i fråga att göra en anmälan till kontrollmyndigheten. Det kan också förekomma akuta situationer där det inte är möjligt att först diskutera problemen med den enskilde. Ett exempel är att personal påträffar ett uppenbart sjukt eller allvarligt skadat djur som behöver omedelbar vård och djurhållaren själv är ur stånd, t. ex. p.g.a. sjukdom, att lämna sitt samtycke till detta. Om det inte heller finns någon anhörig eller annan företrädare för den enskilde som kan kontaktas bör personalen i denna situation ha möjlighet att göra en anmälan till kontrollmyndigheten. Det bör därför i bestämmelsen anges att det ska vara fråga om uppgifter som är nödvändiga för ett ingripande av kontrollmyndigheten för djurskydd. Det bör också anges att uppgift får lämnas endast om det bedöms att bristen inte kan åtgärdas i samråd med den som håller djuret.

Däremot bör bestämmelsen inte uttryckligen begränsas till omedelbara ingripanden, vilket föreslås av Djurskyddsutredningen, eftersom detta skulle kunna förstås som att det enbart är i situationer där förutsättningarna för ett omedelbart omhändertagande enligt 32 § djurskyddslagen är uppfyllda som en uppgift får lämnas. Personalen inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten kan inte rimligen ta ställning till vilken åtgärd som kontrollmyndigheten kan eller bör vidta i den aktuella situationen. Förutsättningarna för att lämna uppgifter till kontrollmyndigheten ska alltså anses uppfyllda där det står klart för en lekman att djuret är vanvårdat, misshandlat, uppenbart sjukt eller allvarligt skadat och det inte är möjligt för personalen att genom överenskommelser på frivillig väg med den enskilda hitta ett sätt att komma tillrätta med de aktuella djurskyddsproblemen.

Det bör understrykas att den föreslagna bestämmelsen inte innebär en skyldighet utan endast en möjlighet för berörd personal att göra en anmälan. Personalen har alltså möjlighet att avstå från en anmälan om den bedömer att skyddet för den enskildes integritet och ett fortsatt förtroendefullt förhållande till vårdgivaren bör ges företräde. En anmälan ska givetvis inte heller innehålla fler uppgifter om den enskilde än vad som är nödvändigt för att beskriva djurskyddsproblemet. Uppgifterna i anmälan bör således huvudsakligen ta sikte på djuret i fråga och inte innehålla någon närmare redogörelse för den enskildes hälsotillstånd eller övriga personliga förhållanden.

Den nu föreslagna bestämmelsen bedöms innebära en proportionerlig avvägning mellan djurskyddsintresset och skyddet för enskildas integritet. De flesta djurhållare som står i begrepp att söka vård eller hjälp bedöms inte heller bli avskräckta från att göra det på grund av en sekretessbrytande bestämmelse som begränsas till sådana allvarliga situationer där djur utsätts för vanvård eller misshandel eller inte får adekvat vård vid sjukdom eller allvarlig skada och där det inte heller varit möjligt att åstadkomma en frivillig lösning på djurskyddsproblemen.

Bör den sekretessbrytande bestämmelsen gälla även personal i enskilt bedriven verksamhet?

Som Socialstyrelsen och Svenska Kommunalarbetsareförbundet har påpekat bör en sekretessbrytande bestämmelse gälla både för offentliganställd och för privatanställd personal. En sekretessbrytande bestämmelse bör införas i OSL. En sådan bestämmelse ska beaktas vid tolkningen av bestämmelserna om tystnadsplikt för personal i enskilt bedriven verksamhet i 29 § LSS, 15 kap. 1 § socialtjänstlagen och 6 kap. 12 och 16 §§ i patientsäkerhetslagen. Om en uppgift lämnas av personal i enskild verksamhet i enlighet med en sekretessbrytande bestämmelse i OSL bör detta inte betraktas som ett obehörigt röjande av uppgiften (jfr bl.a. prop. 1980/81:28 s. 23, prop. 1995/96:176 s. 94 f och prop. 2005/06:161 s. 82 och 93). Det är således inte nödvändigt att föreskriva om ett särskilt undantag från tystnadsplikten enligt LSS, socialtjänstlagen och patientsäkerhetslagen.

Till vem ska anmälan göras?

Kammarrätten i Stockholm har föreslagit att anmälan också ska kunna göras till Polismyndigheten, med hänvisning till att Polismyndigheten verkställer beslut om omhändertaganden av djur. Alla uppgifter som det är nödvändigt för den beslutande myndigheten att känna till behöver dock inte den verkställande myndigheten ha kännedom om. Polismyndigheten bör kunna verkställa ett beslut även utan att ta del av alla uppgifter som ligger till grund för beslutet.

Däremot ska både länsstyrelsen och Polismyndigheten fatta beslut om omedelbara omhändertaganden av djur som är utsatta för lidande i de situationer som anges i 32 § djurskyddslagen. När polismän påträffar djur som är utsatta för ett akut lidande som inte kan åtgärdas på annat sätt än genom ett omedelbart omhändertagande ska de med andra ord besluta om detta och inte avvakta beslut från länsstyrelsen. Polismyndigheten har också, till skillnad från länsstyrelserna, bemanning dygnet runt och kan fatta beslut om omhändertagande även utanför ordinarie kontorstid. Eftersom den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen omfattar situationer där ett omedelbart omhändertagande kan behövas är det nödvändigt att det också finns möjlighet för personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att lämna uppgift till Polismyndigheten. Det kan t.ex. tänkas att ambulanspersonal eller personal från socialtjänsten nattetid eller under helger påträffar djur som är i ett så dåligt skick att ett ingripande inte kan vänta till ordinarie kontorstid. I sådant fall bör de uppgifter som är nödvändiga för ingripandet kunna lämnas även till Polismyndigheten.

Sekretess hos mottagande myndigheter

Enligt 21 kap. 1 § OSL gäller sekretess hos alla myndigheter för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller några närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Bestämmelsen är med andra ord tillämplig även hos kontrollmyndigheten för djurskydd och hos Polismyndigheten. Till skillnad från bestämmelserna om sekretess hos hälso- och sjukvården och socialtjänsten i 25 kap. 1 § respektive 26 kap. 1 § OSL gäller dock enligt 21 kap. 1 § OSL en presumtion för offentlighet och för sekretess krävs det dessutom att den enskilde eller närstående till denne måste antas lida betydande men om uppgiften röjs. Sekretesskyddet för uppgifterna är därmed avsevärt svagare än i 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL.

I Djurskyddsutredningen görs bedömningen att bestämmelsen i 21 kap. 1 § OSL ändå innebär ett tillräckligt sekretesskydd för den information som hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan behöva lämna till kontrollmyndigheten för djurskydd. Utredaren hänvisar till att djur-

skyddsproblem bör kunna anmälas till kontrollmyndigheten med ett minimum av uppgifter som kan vara integritetskränkande. Flera remissinstanser, bl.a. Kammarrätten i Stockholm, anser dock att det bör övervägas att införa regler om överföring av sekretess så att uppgifter får samma skydd hos länsstyrelserna som inom hälso- och sjukvården och hos socialtjänsten.

Som har angetts ovan bör uppgifterna i en anmälan huvudsakligen avse djuret. Det finns ingen anledning att inkludera uppgifter om djurhållarens hälsotillstånd eller personliga förhållanden om det inte är nödvändigt för att beskriva djurskyddsproblemet i fråga. Även om integritetskänsliga uppgifter i anmälan begränsas på detta sätt bör ändå beaktas att anmälan i sig är ett resultat av den särskilda insyn i enskildas personliga förhållanden som hälso- och sjukvården och socialtjänsten har. Uppgifterna om djurskyddsproblemen är ofta sådana som inte skulle ha kommit kontrollmyndigheten (eller Polismyndigheten) till känna utan en anmälan från personal inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten. Det är därför rimligt att de ges ett starkare skydd än uppgifter som kommer in till kontrollmyndigheten på annat sätt.

Ett sådant skydd kan åstadkommas på flera sätt. Ett alternativ är att införa bestämmelser om överföring av sekretess som medför att samma skydd gäller för uppgifterna hos kontrollmyndigheten för djurskydd och hos Polismyndigheten som hos hälso- och sjukvården respektive socialtjänsten. Ett annat alternativ är att införa nya särskilda sekretessbestämmelser som ska tillämpas hos kontrollmyndigheten och Polismyndigheten. En fördel med den senare lösningen är att det blir tydligare för kontrollmyndigheten och Polismyndigheten vilken sekretess som ska gälla hos dem när detta särskilt anges i en bestämmelse riktad till dessa myndigheter istället för att behöva härledas till olika bestämmelser om primär sekretess hos hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Bedömningen görs därför att en sådan lösning är att föredra.

Det föreslås därför att det införs nya sekretessbestämmelser i OSL som innebär att sekretess ska gälla hos kontrollmyndigheten för djurskydd och Polismyndigheten för uppgift om enskilds personliga förhållanden som har lämnats med stöd av den sekretessbrytande bestämmelse som föreslås införas i 10 kap. 20 a § OSL, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Uppgifterna ges då samma skydd hos kontrollmyndigheten för djurskydd och Polismyndigheten som hos hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Skyddet bör dock vara begränsat till just de uppgifter som inkommit från hälso- och sjukvården eller socialtjänsten. För de andra uppgifter som tillförs ärendet genom kontrollmyndighetens egen utredning gäller samma bestämmelser som i andra djurskyddsärenden.

Om uppgifter lämnas till Polismyndigheten måste det dock vara möjligt för Polismyndigheten att vidarebefordra uppgifterna till länsstyrelsen.

Om Polismyndigheten beslutar om ett omedelbart omhändertagande ska beslutet enligt 32 § andra stycket djurskyddslagen underställas länsstyrelsen, som snarast ska avgöra om det ska fortsätta gälla. Om Polismyndigheten inte bedömer att förutsättningar finns för ett omedelbart omhändertagande kan det ändå finnas anledning för Polismyndigheten att lämna uppgifterna vidare till länsstyrelsen för att andra åtgärder ska kunna vidtas. Det bör därför anges att sekretessen inte hindrar att uppgift lämnas från Polismyndigheten till kontrollmyndigheten för djurskydd. Om uppgiften vidarebefordras från Polismyndigheten till länsstyrelsen ska alltså sekretess gälla hos länsstyrelsen.

Konsekvenser

Det är främst djurskyddsproblem hos privatpersoner som håller sällskapsdjur i hemmet som kan uppmärksammas av personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten eller verksamhet enligt LSS. Förslaget bedöms därför inte påverka lantbrukare eller andra företagare annat än i undantagsfall.

Möjligheten att bryta sekretessen är också begränsad till situationer med uppenbara djurskyddsproblem som inte har gått att lösa i samråd med den berörde djurhållaren. Detta medför att det endast är i ett begränsat antal fall som det kan komma ifråga att göra en anmälan till länsstyrelsen eller Polismyndigheten. Förslaget bedöms därför inte medföra några betydande merkostnader hos länsstyrelserna och Polismyndigheten. De ärenden som kan tillkomma på grund av den nya anmälmöjligheten ska därför hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Förslaget bedöms inte heller ha några omfattande konsekvenser för hälso- och sjukvården, socialtjänsten eller verksamheter enligt LSS. För den personal som direkt kommer att beröras av förslaget innebär det dock en möjlighet att komma till rätta med en situation på arbetsplatsen som annars kan upplevas som mycket bekymmersam. Det kan dock finnas behov av vissa inledande informationsinsatser gentemot berörda personalgrupper. Skriftlig information om den nya lagstiftningen bör lämpligen tas fram av Socialstyrelsen, vid behov i samråd med Jordbruksverket i egenskap av samordnande myndighet för djurskyddskontrollen. Därutöver bör det vara upp till varje verksamhetsutövare att se till att berörd personal på ett lämpligt sätt informeras om innehållet i de nya bestämmelserna. Informationsinsatserna bedöms dock inte innebära större kostnader för de offentliga aktörerna än att de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Det är också endast en begränsad krets av enskilda djurhållare som direkt kommer att beröras av den sekretessbrytande bestämmelsen. Risken för att den som har ett djur inte vågar söka vård eller hjälp bör därmed i allmänhet vara relativt liten. För dem som berörs kan dock konsekvens-

erna bli betydande. Kontrollmyndigheten kan besluta om förelägganden och förbud enligt 26 § djurskyddslagen eller, om förutsättningar för det föreligger, om omhändertagande av djuret i fråga enligt 31 eller 32 §§ djurskyddslagen och om förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur (djurförbud) enligt 29 § djurskyddslagen. Den sekretessbrytande bestämmelsen ska dock tillämpas i situationer där det finns allvarliga djurskyddsproblem som inte går att åtgärda på frivillig väg och där det är angeläget från djurskyddssynpunkt att åtgärder vidtas för att förhindra ett fortsatt djurlidande. Den integritetskränkning och de negativa konsekvenser som en anmälan till kontrollmyndigheten eller Polismyndigheten kan innebära för den enskilde får anses godtagbara för att komma tillrätta med djurlidandet. Som angetts ovan bör också uppgifterna i anmälan huvudsakligen ta sikte på djuret i fråga och inte innehålla någon närmare redogörelse för den enskildes hälsotillstånd eller övriga personliga förhållanden. Med ett sådant förhållningssätt kan överföring av integritetskänsliga uppgifter begränsas.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas tre nya paragrafer, 10 kap. 20 a §, 32 kap. 10 a § och 35 kap. 20 a §, och närmast före 10 kap. 20 a §, 32 kap. 10 a § och 35 kap. 20 a § tre nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

Ingripande av djurskyddsskäl

20 a §

Sekretessen enligt 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som är nödvändig för ett ingripande av en kontrollmyndighet för djurskydd eller Polismyndigheten lämnas till dessa myndigheter om personal påträffar ett djur som

1. tydligt utsätts för vanvård eller misshandel, eller

2. uppenbart uppvisar symtom på sjukdom eller är allvarligt skadat.

En uppgift enligt första stycket får endast lämnas om det bedöms att bristen inte kan åtgärdas i samråd med den som håller djuret.

32 kap.

Kontrollmyndighet för djurskydd

10 a §

Sekretess gäller hos en kontrollmyndighet för djurskydd för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som har lämnats med stöd av 10 kap. 20 a § eller 35 kap. 20 a § andra stycket om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

35 kap.

Djurskyddsärenden

20 a §

Sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som har lämnats med stöd av 10 kap. 20 a §, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretessen enligt första stycket hindrar dock inte att en sådan uppgift lämnas till en kontrollmyndighet för djurskydd.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Författningskommentar

10 kap. 20 a § OSL

Bestämmelsen är ny. Genom bestämmelsen i *första stycket* införs en möjlighet för personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att lämna en uppgift som är nödvändig för ett ingripande av en kontrollmyndighet för djurskydd eller Polismyndigheten till dessa myndigheter om personal påträffar djur som tydligt utsätts för vanvård eller misshandel eller djur som uppenbart uppvisar symtom på sjukdom eller är allvarligt skadade. Det ska alltså vara fall där det även för den som inte har särskild utbildning eller kunskap om djur står klart att djuret inte mår bra. Det kan t.ex. vara så att personalen vid upprepade tillfällen uppmärksammar sår eller andra skador på djuret utan det finns någon annan rimlig förklaring till hur dessa har uppkommit än att djuret utsätts för vanvård eller misshandel. Det kan också vara så att personal påträffar ett skadat djur under sådana omständigheter att det utifrån situationen står klart att djuret nyligen har utsatts för våld. Det kan också vara så att djuret är tydligt avmagrat och utmattat eller har svårt att eller inte alls klarar av att röra sig, vilket är tecken på vanvård eller sjukdom.

En anmälan ska inte heller innehålla fler uppgifter om den enskilde än vad som är nödvändigt för att beskriva djurskyddsproblemet. Uppgifterna i anmälan bör således huvudsakligen ta sikte på djuret i fråga och inte innehålla någon närmare redogörelse för den enskildes hälsotillstånd eller övriga personliga förhållanden.

Anmälan kan göras antingen till kontrollmyndigheten för djurskydd, dvs. länsstyrelsen, eller till Polismyndigheten. Det finns anledning att rikta en anmälan till Polismyndigheten främst när berörd personal utanför ordinarie kontorstid har uppmärksammat djur som är i akut behov av vård. Polismyndigheten har, till skillnad från länsstyrelserna, bemanning dygnet runt och kan fatta beslut om omedelbara omhändertaganden av djur som är utsatta för lidande i de situationer som anges i 32 § djurskyddslagen. I mindre akuta fall bör en anmälan i första hand riktas till länsstyrelsen.

I *andra stycket* anges att en uppgift enligt första stycket endast får lämnas om det bedöms att bristen inte kan åtgärdas i samråd med den som håller djuret. I de fall där djuret är sjukt eller skadat men detta inte beror på några egentliga brister i djurhållningen kan det vara tillräckligt att se till att djuret får adekvat vård. Om den enskilde saknar förmåga att på egen hand ta hand om djuret kan en lösning vara att djurhållaren erbjuder den hjälp som behövs för att kunna tillgodose djurets behov. I vissa fall är det dock nödvändigt att djurhållningen istället avslutas på ett ansvarsfullt sätt. I något fall kan det kanske också vid en dialog med djurhållaren konstateras att det uppmärksammade missförhållandet berodde på tillfälliga problem, t. ex. akut sjukdom hos djurhållaren, som djurhållaren därefter kommit tillrätta med. Om det inträffade framstår som en

engångsföreteelse eller om det i övrigt inte finns någon anledning att befara fortsatta brister i djurhållningen bör inte någon anmälan göras. Först när personalen bedömer att den enskilde inte är villig eller saknar förmåga att vidta tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med djurskyddsproblemen bör det komma i fråga att göra en anmälan till kontrollmyndigheten. Det kan också förekomma akuta situationer där det inte är möjligt att först diskutera problemen med den enskilde. Ett exempel är att personal påträffar ett uppenbart sjukt eller allvarligt skadat djur som behöver omedelbar vård och djurhållaren själv är ur stånd, t. ex. p.g.a. sjukdom, att lämna sitt samtycke till detta.

Bestämmelsen gäller personal i offentlig verksamhet. Bestämmelsen ska dock också beaktas vid tolkningen av bestämmelserna om tystnadsplikt för personal i enskilt bedriven verksamhet i 29 § LSS, 15 kap. 1 § socialtjänstlagen och 6 kap. 12 och 16 §§ i patientsäkerhetslagen. Om en uppgift lämnas av personal i enskild verksamhet i enlighet med en sekretessbrytande bestämmelse i OSL bör detta inte betraktas som ett obehörigt röjande av uppgiften.

32 kap. 10 a § OSL

Bestämmelsen är ny. Av *första stycket* följer att sekretess gäller hos en kontrollmyndighet för djurskydd för en uppgift om enskilds personliga förhållanden som antingen har lämnats direkt av personal inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten med stöd av bestämmelsen i 10 kap. 20 a § OSL eller som har vidarebefordrats av Polismyndigheten med stöd av bestämmelsen i 35 kap. 20 a § andra stycket OSL. Med uppgift om enskilds personliga förhållanden avses även uppgift om hälsotillstånd. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Uppgifterna ges därmed samma skydd hos kontrollmyndigheten som hos hälso- och sjukvården enligt 25 kap. 1 § OSL respektive socialtjänsten enligt 26 kap. 1 § OSL. Skyddet är dock begränsat till just de uppgifter som har inkommit direkt från hälso- och sjukvården eller socialtjänsten eller som har vidarebefordrats från Polismyndigheten. För de andra uppgifter som tillförs ärendet genom kontrollmyndighetens egen utredning gäller samma bestämmelser som i andra djurskyddsärenden, dvs. sekretess kan i vissa fall gälla med stöd av 21 kap. 1 § OSL.

I *andra stycket* anges att sekretessen för uppgift i allmän handling gäller i högst 70 år. Även i denna del överensstämmer bestämmelsen med 25 kap. 1 § OSL respektive 26 kap. 1 § OSL.

35 kap. 20 a §

Bestämmelsen är ny. I *första stycket* anges att sekretess i vissa fall gäller hos Polismyndigheten för uppgift om enskilds personliga förhållanden som har lämnats med stöd av bestämmelsen i 10 kap. 20 a § OSL. Bestämmelsen motsvarar i stort första stycket i 32 kap. 10 a § och det hänvisas till kommentaren till den bestämmelsen.

I *andra stycket* anges att sekretessen enligt första stycket inte hindrar att Polismyndigheten lämnar en uppgift till en kontrollmyndighet för djurskydd, dvs. till länsstyrelsen. Om Polismyndigheten på grund av de inkomna uppgifterna har beslutat om ett omedelbart omhändertagande enligt 32 § djurskyddslagen ska beslutet underställas länsstyrelsen som snarast ska avgöra om det ska fortsätta gälla (se 32 § andra stycket djurskyddslagen). Länsstyrelsen behöver vid denna prövning tillgång till de uppgifter som har legat till grund för Polismyndighetens beslut. Även i de fall då Polismyndigheten inte anser att det finns skäl för ett omedelbart omhändertagande kan det finnas ett behov av att uppgifterna i anmälan vidarebefordras till länsstyrelsen, som har att bedöma om andra åtgärder enligt djurskyddslagen ska vidtas.

Bestämmelsen i *tredje stycket* motsvarar andra stycket i 32 kap. 10 a § och det hänvisas till kommentaren till den bestämmelsen.