

Lagrådsremiss

Skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter om djurskydd m.m.

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 28 augusti 2008.

Eskil Erlandsson

Maria Wetterling
(Jordbruksdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Riksdagen beslutade den 11 juni 2008 att flytta ansvaret för djurskyddskontrollen och kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen från kommunerna till länsstyrelserna fr.o.m. den 1 januari 2009 (prop. 2007/08:63, bet. 2007/08: MJU17, rskr. 2007/08:234). I denna lagrådsremiss föreslås att en ny lag om skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter om djurskydd m.m. ska införas.

Den nu föreslagna lagen innebär att en kommun är skyldig att på begäran av länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen till länsstyrelsen lämna sådana uppgifter från sitt arkiv om djurskyddsverksamhet och offentlig kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen som kan antas vara av betydelse för länsstyrelsens verksamhet inom dessa områden.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Förslag till lag om skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter om djurskydd m.m.	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Arkivlagen	5
5	Överväganden och förslag	6
5.1	Skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter till länsstyrelsen	6
5.2	Konsekvenser	12
Bilaga 1	Promemoria om vissa arkivfrågor	14
Bilaga 2	Remissförteckning.....	18

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter om djurskydd m.m.

2 Förslag till lag om skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter om djurskydd m.m.

Häri genom föreskrivs följande.

1 § En kommun är skyldig att på begäran av länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen till länsstyrelsen lämna sådana uppgifter från sitt arkiv om djurskyddsverksamhet och offentlig kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen som kan antas vara av betydelse för länsstyrelsens verksamhet inom dessa områden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

3 Ärendet och dess beredning

Den 28 februari 2008 beslutade regeringen om propositionen Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi (prop. 2007/08:63). I propositionen föreslogs att kommunernas ansvar för den offentliga kontrollen av djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen ska flyttas över till länsstyrelserna. Det föreslogs vidare att kommunernas ansvar för att pröva tillstånd till viss verksamhet med bl.a. sällskapsdjur enligt 16 § djurskyddslagen (1988:534) ska flyttas från kommunerna till den myndighet som regeringen bestämmer. Detta innebär att kommunernas ansvar för djurskyddsarbetet samt för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen kommer att upphöra.

I samband med remissbehandlingen av den departementspromemoria som låg till grund för förslagen i propositionen efterlyses överväganden rörande hanteringen av arkivfrågorna vid en överflyttning av kontrollansvaret. I propositionen konstaterar regeringen att det bör övervägas vilken myndighet som ska ansvara för de handlingar som arkiverats vid tidpunkten för ikraftträdandet av den nya kontrollorganisationen samt hur eventuella befintliga register över kontrollobjekt hos kommunerna ska hanteras i fortsättningen. I propositionen uppger regeringen vidare att den har för avsikt att återkomma med de författningsändringar som dessa frågor kan föranleda så att de kan träda i kraft samtidigt som den nya kontrollorganisationen.

Med anledning av detta upprättades den 28 april 2008 Promemoria om vissa arkivfrågor kopplade till förslaget i prop. 2007/08:63 om att överföra djurskyddskontrollen m.m. till länsstyrelserna, se *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet (dnr Jo2008/1468).

Riksdagen beslutade den 11 juni 2008 att flytta ansvaret för djurskyddskontrollen och kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen från kommunerna till länsstyrelserna fr.o.m. den 1 januari 2009 (prop. 2007/08:63, bet. 2007/08:MJU17, rskr. 2007/08:234).

4 Arkivlagen

Arkivlagen (1990:782) innehåller bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv samt om arkivmyndigheterna.

En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen, dvs. minnesanteckningar m.m. som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering.

Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser 1) rätten att ta del av allmänna handlingar, 2) behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och 3) forskningens behov.

Varje myndighet ansvarar för vården av sitt arkiv, om inte en arkivmyndighet har övertagit detta ansvar. I arkivvården ingår bl.a. att

organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas, att skydda arkivet mot t.ex. förstörelse och tillgrepp och att avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som ska vara arkivhandlingar.

För tillsynen av att myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen ska det finnas arkivmyndigheter såväl inom den statliga som den kommunala förvaltningen. För statliga myndigheter är Riksarkivet och landsarkiven arkivmyndigheter. Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

I arkivlagen finns också specialbestämmelser som endast gäller statliga respektive kommunala myndigheter. Dessa bestämmelser reglerar bl.a. vad som ska hända med arkiv för det fall en myndighet upphör och dess arbetsuppgifter inte övertas av någon annan myndighet samt under vilka förutsättningar som en myndighet får avhända sig allmänna handlingar. En kommunal myndighet får avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av lag eller av särskilt beslut av kommun- eller landstingsfullmäktige. Det gäller dock inte handlingar som myndigheten har fått som lån.

5 Överväganden och förslag

5.1 Skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter till länsstyrelsen

Regeringens förslag: En ny lag införs om skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter om djurskydd och kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen.

En kommun är skyldig att på begäran av länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen till länsstyrelsen lämna sådana uppgifter från sitt arkiv om djurskyddsverksamhet och offentlig kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen som kan antas vara av betydelse för länsstyrelsens verksamhet inom dessa områden.

Den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2009.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. I promemorian föreslås att en kommuns handlingar som berör kommunens djurskyddsverksamhet samt offentliga kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen och som kan vara av betydelse för den fortsatta verksamheten hos länsstyrelsen ska överlämnas till länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inte något att erinra mot detta. *Länsstyrelsen i Skåne län* avstyrker dock förslaget mot bakgrund av de arkivproblem som förslaget medför och föreslår i stället att kommunerna behåller samtliga avslutade arkivhandlingar men att kommunerna blir skyldiga att överlämna vissa särskilt

angivna uppgifter till länsstyrelserna. Länsstyrelsen föreslår vidare att länsstyrelserna vid behov får möjlighet att låna akter alternativt erhålla kopior på akter från kommunerna. Vidare ställer sig länsstyrelsen negativ till att föra över IT-system från kommunerna med hänsyn till de tekniska och praktiska problem som detta medför. *Länsstyrelsen i Uppsala län* påpekar att det är oklart vilket material hos kommunerna som kan vara av betydelse för den fortsatta djurskyddsverksamheten hos länsstyrelserna. Länsstyrelsen anser att det kan vara rimligt att arkivmaterial som tillkommit de senaste fem åren ska överlämnas till länsstyrelsen, men att respektive kommun har skyldighet att överlämna det arkivmaterial som den aktuella länsstyrelsen anser sig behöva oavsett vilken ålder som materialet har. *Länsstyrelsen i Hallands län* betonar nödvändigheten av att länsstyrelserna får tillgång till historiska uppgifter om kontrollobjekten, som för närvarande finns hos kommunerna, för att kunna fullgöra sina uppgifter som kontrollmyndighet från årsskiftet. Länsstyrelsen anser att det är mer rationellt att samla uppgifterna i riksomfattande system för att sedan göra det åtkomligt för samtliga länsstyrelser. Länsstyrelsen påpekar även att det är vanligt att kommunerna i arkiverade handlingar har blandat uppgifter om djurskyddskontroll med uppgifter om miljötillsyn och att arkiverade pappershandlingar av praktiska skäl därför bör föras över till länsstyrelserna endast i den omfattning som det bedöms vara nödvändigt för att dessa ska kunna fullgöra sina uppgifter. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att aktuella akter i första hand bör lånas av kommunen under begränsad tid och är dessutom kritisk till att skyldigheten för kommunerna att lämna över handlingar till länsstyrelserna inte är tidsbegränsad. Länsstyrelsen anser bl.a. att samtliga handlingar i avslutade ärenden under de senaste fem åren ska lånas ut till länsstyrelsen och återlämnas efter en fastställd tid och att handlingar i äldre ärenden bör överlämnas till länsstyrelsen i kopior. Länsstyrelsen ställer sig dessutom negativ till att IT-system ska överföras från kommunen med hänsyn till de tekniska och praktiska problem som detta medför. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* framhåller att det är av oundgänglig betydelse att länsstyrelserna under lång tid kan få tillgång till kommunernas arkiv och att kommunerna överför uppgifter till länsstyrelserna där kommunerna ser att uppgifterna kan vara av betydelse för länsstyrelsernas kontrollverksamhet. Länsstyrelsen framför vidare att det är viktigt att det i tid upprättas en lag som gör det möjligt för länsstyrelserna och kommunerna att snarast komma i gång med att överföra uppgifter av betydelse för kontrollarbetet innan den nya kontrollorganisationen träder i kraft den 1 januari 2009. *Riksarkivet*, som inte har något att erinra mot förslaget i sig, framför arkivtekniska synpunkter på hur förslaget ska genomföras. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, som inte har något att erinra över lagtexten för det fall det krävs en ny lag, anser att det redan i dag är möjligt att utan ny lagstiftning föra över de handlingar till länsstyrelserna som behövs i samband med att ansvaret för djurskyddskontrollen flyttas till staten. SKL framför att förslaget om att särskilt lagstifta om avhändande av allmänna handlingar är en åtgärd som splittrar arkivbildningen och dessutom kan försvåra återsökning av handlingar i ett längre perspektiv. SKL framför också att en informationsöverföring från kommunerna till länsstyrelserna måste ske av aktuella ärenden men att detta borde kunna

ske genom avtal om utlån av handlingar mellan berörda myndigheter. *Stockholms kommun* framför bl.a. att överföringen av kontrollansvaret och tillhörande dokumentation förmodligen blir effektivast om den samordnas av staten eftersom registerhållningen är olika hos kommunerna och då det kommer att krävas en specifikation om vilka uppgifter som ska föras över och i vilket format. Kommunen påpekar dessutom att det inte är möjligt att föra över IT-system där tillsynen hanteras och att frågan om gallring hos kommunerna av information som förs över inte berörs i promemorian. *Mjölby kommun* påpekar att det är av synnerlig vikt att flytten av djurskyddskontrollen sker genom ett samarbete mellan avlämnande och mottagande myndighet. För att djurskyddsarbetet inte ska tappa fart menar kommunen att överlämnandet av handlingar till så stor del som möjligt behöver ske före årsskiftet. *Hultsfreds kommun* framför att det är en brist i promemorian att det inte tydligare har definierats vilka handlingar som ska lämnas över till länsstyrelserna. Kommunen påpekar att djurskyddskontrollärendena kan vara aktuella under lång tid då underlag för exempelvis ett djurförbud kan bygga på delvis mycket gammalt material. Kommunen anser dessutom att det inte är lämpligt att låta kommunen i samråd med länsstyrelsen avgöra vilka uppgifter som är av betydelse för den fortsatta djurskyddskontrollen innan det finns en tydligt definition av vad som ska prioriteras. Som alternativ föreslår kommunen att varje kommun låter överföra aktuella kontrollobjektsregister samt pågående ärenden för att därefter låta länsstyrelsen successivt hämta den information som den anser sig vara i behov av. Några kommuner, bl.a. *Bjuvs kommun*, påpekar att djurskyddskontrollen har bedrivits integrerat med miljötillsynen och att en uppdelning av handlingarna är svår och leder till splittring av sammanhållna ärenden. *Bjuvs kommun* anser vidare att förslaget försvårar för kommunerna att följa de grundläggande kraven i arkivlagen och ställer sig positiv till att originalhandlingarna kvarstår hos kommunen men att kopior överlämnas till länsstyrelserna. Kommunen påpekar vidare att om handlingar ska överlämnas i original bör ett bestämt datum anges för detta och det bör vara samtliga handlingar som överlämnas. *Vänersborg kommun* anser att samtliga handlingar ska överlämnas till länsstyrelserna. Även *Pajala kommun* delar denna uppfattning eftersom detta underlättar det framtida arbetet med djurskyddskontrollerna. *Borlänge kommun*, som i och för sig inte har något att erinra mot förslaget, anför att länsstyrelserna i stället skulle kunna ha de kommunala handlingarna som lån. *Orust kommun* framför att det bör vara de övertagande statliga myndigheterna som har initiativrätt att närmare specificera vilka kontrolluppgifter som ska omfattas av överlämnandet och särskilt beträffande kontrollregistren avgöra hur kommunerna lämpligast kan tillgodose detta behov. *Åre kommun* ser inga direkta problem med överflyttandet av arkiv till länsstyrelsen då arkiven kommer att finnas kvar hos kommunen men att arkivet kommer att tillgängliggöras för länsstyrelsen som ett utdrag ur arkivplanen. Kommunen anför vidare att vid förfrågan från länsstyrelsen där kommunens arkiv innehåller uppgifter som behövs för fortsatt handläggning av ett ärende kommer dessa uppgifter att skyndsamt distribueras till länsstyrelsen. *Djurskyddsinspektörernas Riksförening (DIRF)* anser att det är mycket viktigt att urvalet av vilka handlingar som ska överlämnas till länsstyrelserna blir så

likartat som möjligt i hela landet och framför bl.a. att överlämnandet av handlingar till största delen behöver ske före årsskiftet. *Naturvetareförbundet* påpekar att det av promemorian inte framgår om det rör sig om ett överlämnande då originalhandlingar överlämnas i sin helhet från kommun till stat eller om kopiering får ske och om det rör sig om ett överlämnande där staten ska hålla kommunens handlingar åtskilda från statens. Vidare framhåller förbundet att det bör definieras vilka handlingar som ska överlämnas och att det inte finns klara riktlinjer för hur överlämnande ska hanteras rörande de akter som rör både miljötillsyn och djurskyddskontroll.

Skälen för regeringens förslag

Kommunernas arkiv

Riksdagen beslutade den 11 juni 2008 att kommunernas ansvar för djurskyddsarbetet samt kontrollarbetet med livsmedel och foder i primärproduktionen ska upphöra per den 1 januari 2009 (prop. 2007/08:63, bet. 2007/08: MJU17, rskr. 2007/08:234). Ansvaret för den offentliga kontrollen av djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen flyttas vid denna tidpunkt över till länsstyrelserna. Även ansvaret för att pröva tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen (1988:534) flyttas samma dag från kommunerna till den myndighet som regeringen bestämmer. I propositionen Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi (prop. 2007/08:63) anfördes att det ligger nära till hands att även dessa frågor förs över till länsstyrelserna.

I propositionen gjordes bedömningen att pågående kontrollärenden som ännu inte hunnit avslutas bör föras över till den nya kontrollmyndigheten, dvs. länsstyrelsen, för fortsatt handläggning och att det således inte behövs någon särskild reglering av frågan.

Arkiv bildas successivt allteftersom myndigheten avslutar ärenden och lägger dem för arkivering. En handling hos en myndighet blir således arkivhandling när det ärende till vilken handlingen hör har slutbehandlats. I diaries, journaler samt i register och förteckningar som förs fortlöpande anses dock varje införd anteckning vara arkiverad. Anteckningen utgör därmed en arkivhandling i och med att den görs. Av 15 § arkivlagen (1990:782) framgår, vad gäller arkiv som förs av en kommunal myndighet, att myndigheten får avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av lag eller med stöd av särskilt beslut av kommunfullmäktige. Huvudregeln är därmed att om ett verksamhetsområde förs från kommunen till en annan myndighet ska arkivhandlingarna stanna kvar hos den kommun som arkiverade handlingarna. Myndigheternas arkiv ska alltid bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser de grundläggande krav som ställs på arkiv och arkivbildning enligt arkivlagen.

Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Bjuvs kommun*, anser att det vore bättre om de kommunala arkiven rörande djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen är kvar hos kommunerna efter årsskiftet och att uppgifter som länsstyrelserna behöver vid denna tidpunkt och framdeles överlämnas på annat sätt. Andra remissinstanser, bl.a. *Vänersborgs och*

Pajala kommuner, anser att samtliga handlingar på de aktuella områdena ska överlämnas till länsstyrelsen. Några remissinstanser, framför allt *SKL*, framför att det är möjligt att utan lagstöd avtala om utlån av handlingar mellan kommuner och länsstyrelser och att det skulle splittra arkivbildningen och försvåra återsökning av handlingar i ett längre perspektiv att särskilt lagstifta om avhändande av allmänna handlingar. Flera remissinstanser har således ställt sig negativa till att splittra arkiven på framför allt djurskyddsområdet på det sätt som promemorians förslag innebär.

Arkiv utgörs huvudsakligen av avslutade ärenden som vanligen inte behövs i det framtida arbetet. Vid en flytt av ett ansvarsområde från en myndighet till en annan har den nya ansvariga myndigheten dock i allmänhet ett behov av att få del av uppgifter i bl.a. avslutade ärenden för att kunna fullgöra sina uppgifter i fortsättningen. Frågan är således hur den relevanta informationen i arkiverade handlingar hos kommunen bäst ska kunna lämnas till länsstyrelsen när denna myndighet vid årsskiftet övertar kontrollansvaret på bl.a. djurskyddsområdet.

Mot bakgrund av de remissynpunkter som har framförts rörande hanteringen av kommunernas arkiv gör regeringen bedömningen att kommunernas arkiv vad avser djurskyddsrelaterade handlingar och handlingar som rör kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen i sin helhet bör, i enlighet med huvudregeln i arkivlagen, finnas kvar hos kommunerna. Det bör däremot övervägas hur uppgifterna i kommunernas arkiv som länsstyrelserna har behov av för att kunna fullgöra sina uppgifter som kontrollmyndighet inom dessa områden fr.o.m. den 1 januari 2009 ska överlämnas till länsstyrelserna.

Uppgiftsskyldighet för kommunerna

Hos kommunerna finns vissa uppgifter bl.a. i diariet och register över djurskyddskontrollobjekt samt i vissa fall i andra handlingar som kan vara av betydelse för länsstyrelsernas fortsatta djurskyddsverksamhet. Sådana uppgifter är värdefulla för att länsstyrelserna ska kunna få en överblick över kontrollobjekten inom länet. Det är även viktigt för länsstyrelserna att få vetskap om tidigare kontrollresultat, vilket bl.a. har betydelse för bedömningen av vilka djurskyddsrisiker som föreligger med en viss djurhållning och därmed för att avgöra hur ofta ett kontrollobjekt ska kontrolleras.

Det är viktigt att flytten av djurskyddsverksamheten sker på ett så smidigt och samtidigt så enkelt sätt som möjligt. För att möjliggöra detta måste de uppgifter som bedöms ha betydelse för det fortsatta djurskyddsarbetet överlämnas från kommunerna till länsstyrelserna. Hos kommunerna finns det sannolikt även vissa uppgifter i arkivhandlingar och andra handlingar över kontrollobjekt som rör livsmedel och foder i primärproduktionen och som kan vara av betydelse för länsstyrelsernas kontrollverksamhet framöver. I likhet med vad som anförts om det fortsatta djurskyddsarbetet hos länsstyrelserna anser vi att även sådana uppgifter som bedöms ha betydelse för dessa myndigheters fortsatta kontrollarbete inom livsmedels- och foderområdena bör överlämnas från kommunerna till länsstyrelserna.

Ett överlämnande av uppgifter ur kommunernas arkiv på de aktuella områdena kan med hänsyn till länsstyrelsernas behov av fullständig information under lång tid framöver och till det förhållandet att vissa uppgifter omfattas av sekretess (se vidare nedan) inte grundas på ett frivilligt åtagande från kommunerna. Detta talar för att det bör införas en skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter till länsstyrelserna för att möjliggöra att länsstyrelserna har tillgång till uppgifter som är av betydelse för den fortsatta verksamheten inom djurskyddsområdet och inom området för livsmedel och foder i primärproduktionen.

Sekretess

Sekretess gäller i större eller mindre utsträckning för en del uppgifter som behandlas i den kommunala djurskyddskontrollen m.m. Bland annat gäller sekretess enligt 8 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) i verksamhet som bedrivs av annan än statlig myndighet och som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet för vissa uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden. Sekretess gäller dock inte beslut i sådant ärende. Sekretess gäller inte heller för vissa uppgifter i tillsynsverksamhet som bedrivs av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, om intresset av allmän kännedom om förhållande som rör människor hälsa, miljön eller redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgifter bör lämnas ut.

Sekretess gäller inte bara mellan myndigheter och enskilda utan även myndigheter emellan, 1 kap. 3 § sekretesslagen. I sekretesslagen finns emellertid ett antal bestämmelser som möjliggör utbyte av uppgifter mellan myndigheter utan hinder av sekretess, se bl.a. 14 kap. 1–3 §§. Av 14 kap. 1 § andra meningen framgår att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning.

En lagreglerad uppgiftsskyldighet för kommunerna skulle i här aktuell situation alltså innebära att den sekretess som gäller för vissa uppgifter i kommunernas arkiv på djurskyddsområdet och på området för kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen inte kommer hindra att uppgifterna kan lämnas till länsstyrelserna.

För uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden i statlig verksamhet som består i bl.a. tillsyn enligt bl.a. lagstiftningen om djurskydd, livsmedel och foder gäller 8 kap. 6 § sekretesslagen och punkterna 26, 33 och 35 i bilagan till sekretessförordningen (1980:657). Dessa bestämmelser gäller alltså i länsstyrelsernas tillsynsverksamhet på de aktuella områdena och kommer att vara tillämpliga på de uppgifter som hämtas från de kommunala arkiven.

Uppgifter som bör lämnas över till länsstyrelsen

En förutsättning för att verksamheten på de aktuella områdena ska kunna fungera hos länsstyrelserna efter årsskiftet är att de aktuella uppgifterna finns tillgängliga hos respektive länsstyrelse i nära anslutning till ikraftträdandet av den nya kontrollorganisationen. Vilka uppgifter som

behöver lämnas över till länsstyrelserna och i vilken form kan sannolikt variera mellan kommunerna. Kommunerna har dessutom olika system för ärendehantering, registerföring m.m. Även länsstyrelserna kan ha olika behov av arkiverad information för det fortsatta utförandet av djurskyddskontrollen och för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen. Det är därför inte möjligt att närmare ange vilka uppgifter som länsstyrelsen är i behov av för sitt fortsatta arbete.

I praktiken är det endast de överlämnande myndigheterna, dvs. kommunerna, och de mottagande myndigheterna, dvs. länsstyrelserna, som kan avgöra vilka uppgifter som kan antas vara av betydelse för det fortsatta djurskyddsarbetet m.m. Denna bild förstärks inte minst av de remissynpunkter som har framförts. En bedömning av vilka uppgifter som har betydelse för den fortsatta verksamheten, vad avser såväl djurskyddet som den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen och som ska flyttas över till länsstyrelserna, måste därför avgöras från fall till fall av varje enskild kommun i samråd med den berörda länsstyrelsen.

Ny lag om skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter om djurskydd m.m.

Regeringen anser att övervägandena ovan sammantaget leder till slutsatsen att det bör införas en skyldighet för en kommun att på begäran av länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen till länsstyrelsen lämna sådana uppgifter från sitt arkiv om djurskyddsverksamhet samt offentlig kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen som kan antas vara av betydelse för länsstyrelsens verksamhet inom dessa områden. Skyldigheten för kommunerna bör komma till uttryck i en ny lag och gälla fr.o.m. den 1 januari 2009.

Den föreslagna skyldigheten för kommunerna bör inte göras tidsbegränsad. Behovet av information hos länsstyrelsen föreligger en lång tid framöver med hänsyn till den mängd information som det rör sig om vid en flytt av hela verksamhetsområden. Så snart som en länsstyrelse har konstaterat att en uppgift är av betydelse för dess djurskyddsverksamhet eller för kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen bör uppgiften på begäran från den berörda länsstyrelsen således lämnas över till länsstyrelsen. Mot bakgrund av den korta tid som återstår till dess att den nya kontrollorganisationen träder i kraft anser vi att det är angeläget att kommunerna och länsstyrelserna i god tid före den 1 januari 2009 vidtar de åtgärder som behövs för att nödvändig informationen ska kunna överlämnas till länsstyrelserna så snart som möjligt efter lagens ikraftträdande. Detta har också betonats i den promemoria som ligger till grund för förslagen i denna lagrådsremiss.

5.2 Konsekvenser

<p>Regeringens bedömning: En reglering av överföringen av uppgifter från kommunerna till länsstyrelserna skapar goda förutsättningar för en smidig övergång av kontrollansvaret och en effektiv och likvärdig</p>
--

kontroll av djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen i hela landet. De kostnader som uppkommer hos kommunerna och länsstyrelserna för överföringen av uppgifterna bör rymmas inom den befintliga verksamheten.

Remissinstanserna: Flera kommuner framhåller att kommunerna bör kompenseras ekonomiskt för kostnaderna i samband med överföringen av dokumentation rörande djurskyddskontrollen och kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen. *Vänersborg kommun* anser att det är viktigt att ansvaret för de kostnader som uppkommer för kommunerna, bl.a. för den arbetstid som krävs för eventuellt mångfaldigande av sådana handlingar som behövs för att säkerställa den miljötillsyn som kommunen kommer att behålla, bör regleras. Kommunen anför vidare att förslaget kan innebära kostnader relaterade till det IT-system som kommunen använder för registrering av handlingar. Även *Stockholms kommun* och *Falköpings kommun* framför att de förutsätter att ekonomisk kompensation utgår för utfört arbete. *Hultsfreds kommun* delar också denna uppfattning då det skulle kunna bli mycket resurskrävande att överföra allt material som kan vara av betydelse för djurskyddskontrollen. Ett överförande av de IT-system som används i respektive kommun kräver dessutom expertis utöver den som finns hos kommunen och även denna insats kan bli kostsam anser kommunen. Kommunen framför att den förutsätter att om staten tar över kontrollansvaret så övertar staten också kostnaden för detta och påpekar att en eventuell kostnadstäckning för detta inte behandlas i promemorian. *Mjölby kommun* framför att särskilda resurser måste tillföras länsstyrelserna redan till höstens arbete.

Skälen för regeringens bedömning: Några av de främsta skälen för att flytta över kontrollen av djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen från kommunerna till länsstyrelserna är att skapa förutsättningar för en effektiv och likvärdig kontroll i landet. För att det ska vara möjligt att upprätthålla en god kvalitet i kontrollverksamheten är det av stor vikt att länsstyrelserna får kännedom om förhållandena i de verksamheter som hittills har varit föremål för kommunernas kontroll. Genom att i lag reglera att kommunerna ska överlämna uppgifter som är av betydelse för den fortsatta verksamheten inom de här aktuella områdena skapas förutsättningar för en enkel och smidig verksamhetsövergång mellan kontrollmyndigheterna. Detta gynnar såväl kontrollens kvalitet som myndigheterna och de kontrollerade företagen. De senare bör uppleva positiva effekter av en smidig verksamhetsövergång genom att den nya kontrollmyndigheten enkelt kan sätta sig in i företagets förhållanden och att kontrollmyndigheterna kan bedriva en riskbaserad kontroll på grundval av uppgifter om äldre förhållanden.

Flera remissinstanser anför att kommunerna bör ersättas för de eventuella kostnader som kan uppkomma med anledning av överförandet av arkivhandlingar. Regeringen anser att den överföring av uppgifter mellan kommunerna och länsstyrelserna som föreslås i denna lagrådsremiss får anses vara av begränsad omfattning och att särskild ekonomisk kompensation därmed inte bör lämnas.

Promemoria om vissa arkivfrågor kopplade till förslaget i prop. 2007/07:63 om att överföra djurskyddskontrollen m.m. till länsstyrelserna

Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lag om överlämnande av vissa handlingar från kommunerna till länsstyrelserna.

Lag om överlämnande av vissa handlingar som rör djurskydd m.m. från kommunerna till länsstyrelserna

En kommuns handlingar som berör kommunens djurskyddsverksamhet samt offentliga kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen och som kan vara av betydelse för den fortsatta verksamheten hos länsstyrelsen ska överlämnas till länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

Bakgrund

Den 28 februari 2008 beslutade regeringen om propositionen 2007/08:63 Om djurskyddskontroll m.m. i statlig regi. I propositionen föreslås att kommunernas ansvar för den offentliga kontrollen av djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen ska flyttas över till länsstyrelserna. Det föreslås vidare att kommunernas ansvar för att pröva tillstånd till viss verksamhet med bl.a. sällskapsdjur enligt 16 § djurskyddslagen (1988:534) ska flyttas från kommunerna till den myndighet som regeringen bestämmer. Detta innebär att kommunernas ansvar för djurskyddsarbetet samt för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen kommer att upphöra.

I samband med remissbehandlingen av den departementspromemoria som låg till grund för förslagen i propositionen efterlyses överväganden rörande hanteringen av arkivfrågorna vid en överflyttning av kontrollansvaret. I propositionen konstaterar regeringen att det bör övervägas vilken myndighet som ska ansvara för de handlingar som arkiverats vid tidpunkten för ikraftträdandet av den nya kontrollorganisationen samt hur eventuella befintliga register över kontrollobjekt hos kommunerna ska hanteras i fortsättningen. I propositionen uppger regeringen vidare att den har för avsikt att återkomma med de författningsändringar som dessa frågor kan föranleda så att de kan träda i kraft samtidigt som den nya kontrollorganisationen. Med anledning av detta behandlas i denna promemoria vissa arkivfrågor.

Arkivlagen (1990:782) innehåller bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv samt om arkivmyndigheterna.

En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen, dvs. minnesanteckningar som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering.

Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

Varje myndighet ansvarar för vården av sitt arkiv, om inte en arkivmyndighet har övertagit detta ansvar. I arkivvården ingår bl.a. att organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas, att skydda arkivet mot t.ex. förstörelse och tillgrepp och att avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som ska vara arkivhandlingar.

För tillsynen av att myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen ska det finnas arkivmyndigheter såväl inom den statliga som den kommunala förvaltningen. För statliga myndigheter är Riksarkivet och landsarkiven arkivmyndigheter. Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

I lagen finns också specialbestämmelser som endast gäller statliga respektive kommunala myndigheter. Dessa bestämmelser reglerar bl.a. vad som ska hända med arkiv för det fall en myndighet upphör och dess arbetsuppgifter inte övertas av någon annan myndighet samt under vilka förutsättningar en myndighet får avhända sig allmänna handlingar. En kommunal myndighet får avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av lag eller av särskilt beslut av kommun- eller landstingsfullmäktige. Det gäller dock inte handlingar som myndigheten har fått som lån.

Skyldighet för kommunerna att överlämna handlingar till länsstyrelsen

Promemorians förslag: En ny lag införs om överlämnande av vissa handlingar som rör djurskydd m.m. från kommunerna till länsstyrelserna.

En kommuns handlingar som berör kommunernas djurskyddsverksamhet samt offentliga kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen och som kan vara av betydelse för den fortsatta djurskyddsverksamheten hos länsstyrelsen ska överlämnas till länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen.

Skälen för promemorians förslag: I prop. 2007/08:63 lämnar regeringen förslag som innebär att kommunernas ansvar för djurskyddsarbetet samt kontrollarbetet med livsmedel och foder i primärproduktionen kommer att upphöra per den 1 januari 2009. Ansvaret för den offentliga kontrollen av djurskydd samt livsmedel och foder i primärproduktionen ska flyttas över till länsstyrelserna. Ansvaret för att pröva tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen (1988:534) ska flyttas från kommunerna till den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen har i propositionen anfört att det ligger nära till hands att även dessa frågor förs över till länsstyrelserna.

I propositionen gjordes vidare bedömningen att pågående kontrollärenden som ännu inte hunnit avslutas bör föras över till den nya kontrollmyndigheten, dvs. länsstyrelsen, för fortsatt handläggning, och att det således inte behövs någon särskild reglering av frågan.

Arkiv bildas successivt allteftersom myndigheten avslutar ärenden och lägger dem för arkivering. En handling hos en myndighet blir således arkivhandling när det ärende till vilken handlingen hör har slutbehandlats. I diaries, journaler samt i register och förteckningar som förs fortlöpande anses dock varje införd anteckning arkiverad. Anteckningen utgör därmed en arkivhandling i och med att den görs. Av 15 § arkivlagen framgår, vad gäller arkiv som förs av en kommunal myndighet, att myndigheten får avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av lag eller med stöd av särskilt beslut av kommunfullmäktige. Huvudregeln är därmed att om ett verksamhetsområde förs från kommunen till en annan myndighet ska arkivhandlingarna stanna kvar hos den kommun som arkiverade handlingarna.

Det bedöms inte finnas något behov av att föreskriva att kommunernas arkiv vad avser djurskyddsrelaterade handlingar och handlingar som rör kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen i sin helhet ska överlämnas till staten. Arkiven utgörs huvudsakligen av avslutade ärenden som vanligen inte behövs i det framtida arbetet.

Inom kommunerna finns dock vissa arkivhandlingar, bl.a. diaries och register över djurskyddskontrollobjekt, samt i vissa fall andra handlingar som kan vara av betydelse för länsstyrelsernas fortsatta djurskyddsverksamhet. Sådana handlingar är värdefulla för att länsstyrelserna ska kunna få en överblick över kontrollobjekten inom länet. Det är även viktigt för länsstyrelserna att få vetskap om tidigare kontrollresultat, vilket bl.a. har betydelse för bedömningen av vilka djurskyddsrisiker som föreligger med en viss djurhållning och därmed för att avgöra hur ofta ett kontrollobjekt ska kontrolleras.

Det är viktigt att flytten av djurskyddsverksamheten sker på ett så smidigt och samtidigt så enkelt sätt som möjligt. För att möjliggöra detta måste de handlingar som bedöms ha betydelse för det fortsatta djurskyddsarbetet överlämnas från kommunerna till länsstyrelserna. Hos kommunerna finns det sannolikt även vissa arkivhandlingar och andra handlingar över kontrollobjekt som rör livsmedel och foder i primärproduktionen och som kan vara av betydelse för länsstyrelsernas fortsatta kontrollverksamhet. I likhet med vad som anförts om det fortsatta djurskyddsarbetet hos länsstyrelserna bör även handlingar som bedöms ha betydelse för dessa myndigheters fortsatta kontrollarbete

inom livsmedels- och foderområdena överlämnas från kommunerna till länsstyrelserna. Andra arkivhandlingar som är knutna till kommunernas djurskyddsverksamhet och kontrollverksamhet av livsmedel och foder i primärproduktionen bör dock, i enlighet med huvudregeln, finnas kvar hos kommunerna.

För att möjliggöra att länsstyrelserna har tillgång till de handlingar som är av betydelse för den fortsatta verksamheten inom djurskyddsområdet och området för livsmedel och foder i primärproduktionen bör en skyldighet införas för kommunerna att överlämna sådana handlingar till länsstyrelserna. Skyldigheten för kommunerna bör komma till uttryck i en ny lag och gälla fr.o.m. den 1 januari 2009. Den föreslagna skyldigheten för kommunerna bör inte göras tidsbegränsad. Så snart en kommun har konstaterat att en handling är av betydelse för en länsstyrelses fortsatta djurskyddsverksamhet eller kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen ska handlingen lämnas över till den berörda länsstyrelsen.

En förutsättning för att verksamheten på de aktuella områdena ska kunna fungera hos länsstyrelserna efter årsskiftet är dock att de aktuella handlingarna finns på plats hos respektive länsstyrelse i nära anslutning till ikraftträdandet av den nya kontrollorganisationen. Kommunerna bör därför i samråd med länsstyrelserna i god tid före den 1 januari 2009 vidta de åtgärder som behövs för att handlingarna ska kunna överlämnas till länsstyrelserna så snart det är möjligt efter lagens ikraftträdande.

Kommunerna har olika system för ärendehantering, registerföring m.m. Vilka handlingar som har betydelse för den fortsatta verksamheten, vad avser såväl djurskyddet som den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen, och som därför ska flyttas över till länsstyrelserna måste därför avgöras av varje enskild kommun i samråd med länsstyrelsen. I det fall IT-system ska föras över till länsstyrelserna är det viktigt att dokumentationen följer med. För att garantera allmänheten behov av insyn i den offentliga verksamheten bör både kommuner och länsstyrelser dessutom göra noteringar i sina arkivbeskrivningar och arkivförteckningar samt eventuellt i övriga register eller förteckningar om överlämnandet av handlingar.

Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarrätten i Göteborg,, Länsrätten i Stockholms län, Ekonomistyrningsverket (ESV), Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Riksarkivet, Lidingö kommun, Stockholms kommun, Östhammars kommun, Mjölby kommun, Söderköpings kommun, Värnamo kommun, Hultsfreds kommun, Mörbylånga kommun, Bjuvs kommun, Kristianstads kommun, Perstorps kommun, Varbergs kommun, Falköpings kommun, Orusts kommun, Partille kommun, Skövde kommun, Vänersborgs kommun, Sunne kommun, Fagersta kommun, Borlänge kommun, Åre kommun, Haparanda kommun, Pajala kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Djurskyddsinspektörernas Riksförening, Naturvetareförbundet och Yrkesföreningen Miljö och Hälsa.