

Allvarlig kritik mot Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård för hanteringen av ett ärende om disciplinpåföljd

Beslutet i korthet: I ett ärende om disciplinpåföljd kritiserade Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård en veterinär som deltog i eftervården av en nyopererad häst. Någon disciplinpåföljd tilldelades hon dock inte.

JO bedömer att ansvarsnämndens beslutsmotivering inte uppfyller de krav som ställs enligt förvaltningslagen, bl.a. eftersom den är så svepande att det inte går att förstå vilka brister som nämnden har kommit fram till att veterinären ska lastats för och på vilket sätt dessa inneburit fel i veterinärmedicinskt hänseende. Dessutom kritiserar JO nämnden för att ha grundat sin bedömning på omständigheter som inte uttryckligen lyfts av anmälaren eller av nämnden. I beslutet uttalar sig JO även om nämndens bedömning i förhållande till det beviskrav som gäller i disciplinärenden.

Avslutningsvis konstaterar JO att handläggningen av ärendet inte varit förenlig med det grundlagsfästa kravet att den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska iakttä saktighet i sin verksamhet och finner att ansvarsnämnden sammantaget förtjänar allvarlig kritik.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård angående hanteringen av ett ärende om disciplinpåföljd och uppgav i huvudsak följande.

Ärendet hos ansvarsnämnden gällde ett behandlingsförlopp avseende en häst som hade opererats av en specialistkirurg. Hon var en av flera veterinärer som skött eftervården. Nämnden hade hållit henne ansvarig för hela eftervården trots att den fått journaler där det framkommit att hon ansvarat varken för behandling eller remittering efter det att hästen utvecklade komplikationer. Det hade hon också framfört skriftligen till nämnden.

AA bifogade bl.a. nämndens beslut. Beträffande klagomålen mot henne uttalade nämnden följande:

Nämnden anser dock att eftervården inte har varit optimal. Denna vård har AA varit ansvarig för. Hon borde bl.a. ha remitterat hästen vidare för åtgärd i ett tidigare skede när komplikationer uppkom, eftersom man inte hade kompetens att hantera komplikationerna på kliniken. Försummelsen för hennes del är dock inte tillräckligt allvarlig för att hon ska tilldelas en disciplinpåföljd.

Utredning

JO begärde att ansvarsnämnden skulle lämna upplysningar om handläggningen och yttra sig över det som kommit fram i anmälan. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur nämnden såg på omfattningen av sin prövning i förhållande till hästägarens klagomål avseende AA och även hur frågorna om kvaliteten på eftervården, ansvar och kompetens – dvs. de frågor som nämnden grundat sin bedömning på – hade lyfts under handläggningen och om AA hade fått möjlighet att yttra sig över dem. Det skulle också framgå av yttrandet hur handläggningen förhållit sig till nämndens utredningsansvar.

Ansvarsnämnden lämnade i huvudsak följande yttrande (bilagorna utelämnas här):

Upplysningar och yttrande

Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård (i fortsättningen nämnden) bilägger akt med innehållsförteckning. Av dessa handlingar framgår hur nämnden har handlagt ärendet.

Nämnden har i det aktuella fallet prövat en anmälan från en privatperson och ärendet gällde ett sto. Anmälaren riktades mot två veterinärer varav en var AA. Anmälan föranledde inte någon disciplinpåföljd. Nämnden konstaterade dock att eftervården inte hade varit optimal och kritiserade AA i denna del. Bakom denna bedömning låg tillgängliga journaler, vad parterna anfört i sina skrifter, hur uppgifterna bemötts i skrifter samt ljudfiler. Samtliga dessa handlingar har AA haft tillgång till och fått möjlighet att bemöta. Utifrån dessa handlingar konstaterade nämnden att det förelåg brister i den eftervård som AA varit ansvarig för. Hon har inte lastats för andra veterinärens eventuella brister. Nämnden identifierade följande brister.

- Hästen opererades den 18 december 2018 av en annan veterinär. AA skrev efter denna operation en plan för fortsatt vård. Här rekommenderade hon frekvent uttagning av plugg för spolning (3 gånger de första 22 dagarna). Den initiala pluggen borde dock enligt nämnden ha lämnats kvar flera veckor eftersom den satt bra. Detta för att inte riskera bakterier i sårhålan, vilket är en infektionsrisk. AA gjorde således en suboptimal plan. De två första urtagningarna av tre gjorde inte AA, men det var alltså hon som lade planen för vården.
- Den 18 januari 2019 hade AA hästen på återbesök. Då togs pluggen bort. Ägaren beskrev en hel del komplikationer som hästen hade. I detta läge gick inte AA vidare med t.ex. röntgen trots att hon var medveten om att komplikationer kunde uppkomma fyra till sex veckor efter operationen.
- Av ett inspelat samtal med djurägaren framgår att AA den 28 februari 2019 rådde sina kollegor att avvakta med remitteringen av hästen till Strömsholm.
- Den 6 mars 2019 följde AA inte den ansvarige kirurgens eftervårdsinstruktioner. Vid hemgång den 10 mars fanns ett hemgångsråd där det står att pluggen ska kontrolleras fyra gånger de kommande två veckorna. De tre första gångerna skulle den inte tas ut, först den fjärde gången ska den bytas ut. Redan vid första kontrollen den 12 mars tog AA ut pluggen trots att den satt bra. Hon spolade och satte i en ny plugg.

I detta fall valde nämnden att inte i detalj redovisa den kritik som nämnden ansåg fanns av AA:s hantering av eftervården. Nämnden skrev istället att eftervården inte var optimal och att hästen borde ha remitterats vidare i ett tidigare skede.

Nämnden anser att omfattningen har varit anpassad till anmälares klagomål och att nämnden uppfyllt sitt utredningsansvar. Som redovisats ovan har nämnden grundat sin bedömning på handlingar som finns i ärendet, handlingar som AA har fått möjlighet att yttra sig över.

AA kommenterade nämndens svar och framhöll bl.a. att nämndens kritik av behandlingsmetoden saknade vetenskaplig förankring och att det inte var hon utan kirurgen som utformade planen för hästens eftervård. Hon skickade också in ett yttrande från kirurgen till stöd för det.

Bedömning

Inledning

Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård ska ta upp och pröva ärenden om disciplinpåföljd efter anmälan från bl.a. en djurägare (se 7 kap. 1 och 6 §§ lagen [2009:302] om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård). Nämnden har ingen rätt att ta upp ärenden på eget initiativ.

Disciplinpåföljd, dvs. erinran eller varning, får meddelas den som tillhör djurhälsopersonalen och som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter vid verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, t.ex. i förhållande till skyldigheten att fullgöra sina arbetsuppgifter i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Om felet med hänsyn till samtliga omständigheter är ringa eller om det framstår som ursäktligt får disciplinpåföljd underlåtas. (Se 2 kap. 1 § och 6 kap. 1 § samma lag.) I nämndens uppdrag ligger alltså att veterinärmedicinskt bedöma den behandling som djurhälsopersonalen utfört.

JO brukar som regel inte uttala sig om bedömningar i sak. Utgångspunkten för min granskning är följaktligen hur ansvarsnämnden förhållit sig till de formella krav som ställs på handläggningen av ärenden om disciplinpåföljd. Inom ramen för det kommer jag emellertid att i någon mån bedöma nämndens hantering och ställningstaganden utifrån det underlag den haft tillgång till.

Skyldigheten att motivera beslut

Generellt gäller att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. (Se 32 § förvaltningslagen [2017:900], FL.) Det är uppenbart att ett beslut i ett disciplinärende kan ha stor betydelse för den anmälda yrkesutövaren. I rättspraxis understryks det också att det är ett oeftergivligt krav att ett sådant beslut tydligt redovisar vilka faktiska fel och brister som ett beslutsorgan ansett är styrkta och som ligger till grund för en disciplinpåföljd (jfr t.ex. RÅ 1989 ref. 67). Enligt min mening måste detta gälla även i fall som det nu aktuella, där nämnden uttalat att det funnits brister

som inte varit tillräckligt allvarliga för att tilldela en disciplinpåföljd. Jag anser vidare att beslutsorganet är skyldigt att redogöra för hur det värderat anmälarens påståenden i förhållande till utredningen i övrigt och kommit fram till slutsatsen att ett fel förelegat.

Som redovisats inledningsvis anförde ansvarsnämnden i det aktuella beslutet i princip bara att eftervården av hästen inte hade varit optimal och att AA ansvarade för den vården. Hur nämnden kom fram till denna slutsats framgår inte. Vilka fel som nämnden ansåg att det var frågan om preciserades inte heller på något annat sätt än att AA borde ha remitterat hästen vidare för åtgärd i ett tidigare skede när komplikationer uppkom. Denna motivering är så svepande att det inte går att förstå vilka brister som nämnden har kommit fram till att AA ska lastats för och på vilket sätt dessa inneburit fel i veterinärmedicinskt hänseende. Det framgår inte heller hur nämnden förhållit sig till att AA vid flera tillfällen uppgett att hon skött eftervården tillsammans med kollegor, att hästen behandlades av andra veterinärer när den utvecklade komplikationer och att hon själv då var på semester. Jag kan därmed konstatera att beslutsmotiveringen inte uppfyller de krav som ställs enligt förvaltningslagen.

Jag kan i anslutning till detta konstatera att det i beslutet finns en notering om att djurägaren har lämnat in ett intyg från en viss veterinär men att ansvarsnämnden har utelämnat uppgiften att den fått veta att den namngivne veterinären inte stått bakom vad som i själva verket är en skrift från anmälaren. Låt vara att det är oklart hur nämnden har värderat det s.k. intyget, men redogörelsen är klart ofullständig och bidrar till intrycket att beslutet inte utformats med tillräcklig omsorg och noggrannhet.

Kraven på utredningen i disciplinärenden

Ansvarsnämnden ska se till att varje ärende blir tillräckligt utrett. Det framgår av 7 kap. 11 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård (se också 23 § FL). Det är alltså nämndens ansvar att se till att beslutsunderlaget, dvs. utredningen i ärendet, belyser den anmälda situationen tillräckligt väl. Detta innebär dock inte att all information som förekommer i utredningen fritt kan läggas till grund för ett beslut att påföra en anmäld yrkesutövare en disciplinpåföljd. Nämnden har att förhålla sig till prövningsramen, som följer av vad som har anmälts. Vidare måste nämnden naturligtvis uppfylla kommunikations-skyldigheten i 25 § FL, som ytterst ger uttryck för den grundläggande rättsprincipen att ingen ska dömas ohörd (se prop. 2016/17:180 s. 154). JO har understrukit att det inte är förenligt med grundläggande förvaltningsrättsliga principer att ett beslutsorgan slår fast ett fel utan att den kritiserade fått uttrycklig möjlighet att kommentera sitt handlande eller den utredning som kommer att ligga till grund för en prövning (se bl.a. JO 2000/01 s. 425).

Nämnden har förklarat att den har grundat sin bedömning på handlingarna i ärendet och att AA haft tillgång till och fått möjlighet att bemöta dem. Det är dock inte tillräckligt. I den mån nämnden bedömer att vissa frågor ligger inom

prövningsramen för ett ärende måste den också förmedla det till den anmälda yrkesutövaren (se t.ex. JO 2009/10 s. 335 samt RÅ 1989 ref. 67 och RÅ 1990 ref. 108). Av remissvaret framgår att nämnden har lagt ansvaret för eftervården på AA för att hon bedömts ha planerat den. Jag kan dock konstatera att djurägaren inte uttryckligen har utpekat henne som ansvarig för eftervårdens utformning och att nämnden inte har lyft några direkta frågor kring det. AA kan därmed inte anses ha haft anledning att kommentera det påstådda förhållandet under handläggningen. Jag noterar vidare att den ljudinspelning som nämnden säger sig ha lagt till grund för bedömningen av ärendet inte skickades till AA, utan endast har funnits tillgänglig vid förfrågan. Inte heller ett sådant tillvägagångssätt är förenligt med kraven på kommunikation i 25 § FL och de principer som bestämmelsen ger uttryck för. Nämndens hantering har inte varit acceptabel i denna del.

För att det ska bli aktuellt att påföra en disciplinpåföljd krävs inte enbart att påståendena är så preciserade att den anmälda yrkesutövaren har anledning att kommentera dem utan också att det som görs gällande otvetydigt kan slås fast i utredningen. Beviskravet i dessa ärenden innebär att det ska föreligga i princip full bevisning. (Se bl.a. RÅ 1990 ref. 64 och RÅ 1993 ref. 26.) Det finns enligt min mening inte någon anledning för en ansvarsnämnd att efterge dessa krav när den bedömer att en anmäld yrkesutövare visserligen har begått fel men det inte finns tillräckliga skäl att meddela disciplinpåföljd. Tvärtom gäller det i lika hög grad då, eftersom den kritiserade i ett sådant fall inte kan överklaga beslutet. Jag ställer mig därför frågande till att nämnden kritiserat AA för att inte ha remitterat hästen vidare för åtgärd i ett tidigare skede när komplikationer uppkom. Som jag tidigare varit inne på framgår det inte heller av beslutet hur nämnden dragit sina slutsatser och jag har för egen del svårt att se att det finns stöd för bedömningen i nämndens utredning.

Avslutande synpunkter

Ansvarsnämnden har i yttrandet till JO preciserat ett antal brister som den ska ha funnit i AA:s behandling. Först här har alltså nämnden framfört konkretiserad kritik, vilken inte anges i dess beslut. En sådan hantering är mycket uppseendeväckande.

Handläggningen av det aktuella ärendet har inte varit förenlig med det grundlagsfästa kravet i 1 kap. 9 § regeringsformen att den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska iaktta saklighet i sin verksamhet. Sammantaget förtjänar ansvarsnämnden allvarlig kritik.

Ärendet avslutas.

Katarina Pahlsson

Ärendet har föredragits av rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter. Byråchefen Charlotte Håkansson har deltagit i beredningen.