

Oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; granskning av hur en förfrågan från en djurrättsorganisation handlagts

Bakgrund och utredning

Den 21 juli 2007 skickade Djurrättsalliansen en förfrågan till Miljö- och byggnadsnämnden i Borgholms kommun om att få ta del av ett inspektionsprotokoll beträffande en pälsdjursfarm. Organisationen uppgav vidare att den ville ha information om pälsdjursfarmen fortfarande var aktiv samt om det fanns andra aktiva djurfarmar, t.ex. kaninfarmar, inom kommunen. För det fall det fanns andra aktiva djurfarmar uppgav organisationen att den ville ta del av inspektionsprotokoll beträffande dessa och att den var beredd att betala för kopiorna.

Den 9 augusti 2007 fick Djurrättsalliansen besked från djurskyddsinspektör AA om att inspektionsprotokollet avseende den efterfrågade pälsdjursfarmen var sekretessbelagt enligt 2 § sekretessförordningen. Samma dag efterfrågade Djurrättsalliansen grunderna för sekretessbeslutet och bad om en överklagandehänvisning. Djurrättsalliansen frågade också på nytt om det fanns någon aktiv kaninfarm inom kommunen.

Den 17 augusti 2007 fick Djurrättsalliansen besked från AA om att miljö- och byggnadsnämnden skulle ta ställning till om inspektionsprotokollet kunde lämnas ut vid sitt sammanträde den 30 augusti 2007. Därefter skulle beslut med besvärshänvisning delges organisationen. Djurrättsalliansen informerades även om att det fanns en aktiv kaninfarm, och för det fall organisationen ville ha ut inspektionsprotokoll beträffande denna måste frågan prövas av nämnden den 30 augusti. Kort därefter informerades Djurrättsalliansen om att ägaren till kaninfarmen önskade få framfört att kaninfarmen var larmad.

Anmälan remitterades till miljö- och byggnadsnämnden, som i sitt yttrande bl.a. anförde följande.

Den första förfrågan om utlämnande av handlingar kom från BB Kampanjsamordnare för Djurrättsalliansen, per E-post 2007-07-21. Vid första svaret från förvaltningen meddelades att handlingarna var sekretessbelagda vilket var felaktigt då ärendet ej var prövat. Djurrättsalliansen meddelades via e-post den 17

augusti att prövningen om att få ta del av handlingarna skulle tas upp på kommande nämndsammanträde den 30 augusti 2007.

Informationen om att utlämnandet av handlingarna skall prövas av nämnden borde ha lämnats via första e-postkorrespondensen. Det är beklagligt att fel information lämnades ut. Eftersom beslut i ärendet skulle tas av nämnden den 30 augusti 2007 lämnades ingen besvärshänvisning ut före nämndens sammanträde, eftersom det då inte fanns något beslut att överklaga.

Verksamhetsutövaren i Törnestubbe var oroad över att en "fritagningsaktion" eller liknande skulle genomföras på hans kaninfarm och bad inspektören framföra att kaninfarmen var larmad. Förvaltningen anser att en av våra roller är att förmedla adekvat information för att befrämja förståelsen mellan olika parter.

Förfrågan om utlämnande av de efterfrågade handlingarna är nu prövad av nämnden och beslut med besvärshänvisning har tillsänts Djurrättsalliansen.

Förvaltningen har nu inrättat rutiner så att vid nästa begäran om utlämnande av handlingar kommer rätt information att lämnas med en gång.

Av utredningen framgick vidare att nämnden den 27 september 2007, med hänvisning till 8 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) och 2 § i sekretessförordningen (1980:657) med hänvisning till punkt 35 i sekretessförordningens bilaga, beslutat att inte lämna ut den efterfrågade inspektionsrapporten.

Rättslig reglering

I 1 kap. 9 § regeringsformen anges bl.a. att förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Myndigheternas allmänna serviceskyldighet gentemot enskilda regleras i 4 § förvaltningslagen (1986:223). Av denna följer att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet reglerar även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar.

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut – och alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran "genast eller så snart det är möjligt" på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som önskar ta del av en allmän handling också har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En begäran att få en avskrift eller en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. För att leva upp till tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav måste myndigheter organisera sin

verksamhet på sådant sätt att de även under semesterperioder kan behandla framställningar om handlingsutlämnande.

Det är som regel den myndighet som förvarar handlingen som ska pröva en begäran, 2 kap. 14 § första och andra stycket TF. Om en viss befattningshavare vid en myndighet enligt arbetsordningen eller ett särskilt beslut svarar för vården av en handling ankommer det emellertid enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen i första hand på honom eller henne att pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. Vägrar befattningshavaren att lämna ut handlingen eller tillmötesgår begäran inte fullt ut ska den som begär handlingen underrättas om detta samt om att han eller hon kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas.

Bedömning

I sitt beslut den 1 oktober 2008 uttalade *JO Axberger* följande.

Djurrättsalliansens frågor till miljö- och byggnadsnämnden om aktiva pälsdjursuppfödare besvarades i två omgångar, inom ungefär fyra veckor. En myndighet får enligt vad som tidigare angetts inte dröja längre än nödvändigt med att besvara frågor från enskilda men med beaktande av att frågorna ställdes under sommarperioden föranleder vad som förekommit i denna del inte något uttalande från min sida.

Djurrättsalliansens uppgift om att miljö- och byggnadsnämnden gått djuruppfödarnas ärenden har av nämnden kommenterats med att den ser som en av sina roller att förmedla adekvat information ”för att befrämja förståelsen mellan olika parter”. Informationen framstår i detta fall emellertid närmast som en varning och hör som sådan knappast till kategorin förståelseskapande åtgärder. Myndigheter har att iakta grundlagens krav på saklighet och opartiskhet. Den åtgärd som nämnden vidtog kunde lätt uppfattas som att man bedömt att den aktuella organisationens åtgärd att efterfråga information om pälsdjursuppfödarna innebar en risk för att dessa skulle angripas på något sätt. Om så var fallet har det funnits mer lämpliga sätt att agera än det nämnden nu valde.

Djurrättsalliansens förfrågan av den 21 juli om handlingsutlämnande besvarades nekande och ofullständigt av AA drygt två veckor efter det att den hade kommit in till miljö- och byggnadsnämnden. Ytterligare en dryg vecka senare meddelade hon att en prövning av organisationens begäran skulle ske först den 30 augusti, således mer än fem veckor efter det att den framstälts. Detta är självfallet helt oförenligt med det skyndsamhetskrav som tryckfrihetsförordningen föreskriver. Det är förvånande att nämnden, även i sitt yttrande till JO, synes vara av uppfattningen att en sådan handläggning är godtagbar. Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen är nämnden skyldig att se till att förfrågningar om allmänna handlingar kan hanteras fortlöpande, oberoende av när nämnden sammanträder och eventuella semestervakanser.

Av handlingar som inhämtats till JO framgår att det i själva verket dröjde ända till den 27 september innan nämnden slutligen fattade ett beslut i utlämnandefrågan.

Det är inte en uppgift för JO att ta ställning till de sekretessbedömningar myndigheter gör i enskilda ärenden – dessa kan överklagas i vanlig ordning. Men miljö- och byggnadsnämndens beslut i sekretessfrågan bör likväl kort kommenteras. I beslutet, som inte innehåller någon egen motivering, hänvisas till ett yttrande från miljöinspektören. I detta anges att ”En inspektionsrapport kan innehålla uppgifter som rör den enskilde (företagets) affärsidé eller anläggningens utformning och om de utlämnas kan det antas att den enskilde kan lida skada om uppgiften röjs”. Formuleringen antyder att inspektionsrapporter i princip aldrig och inte till någon del skulle kunna lämnas ut. Det framstår som tveksamt om någon egentlig prövning av uppgifterna i det aktuella inspektionsprotokollet har gjorts. Miljö- och byggnadsnämnden hänvisar dessutom i sitt beslut till 2 § sekretessförordningen trots att denna bestämmelse inte är tillämplig i kommunala myndigheters verksamhet. Hanteringen av ärendet har även andra brister, det är således oklart om Djurrättsalliansens begäran om att få ta del av inspektionsprotokollet beträffande kaninfarmen över huvud taget har prövats av miljö- och byggnadsnämnden.

Sammantaget uppvisar handläggningen allvarliga brister i kunskaperna om vilka regler som gäller för utlämnande av allmänna handlingar. Om så inte redan skett åvilar det nämnden att tillse att dessa brister omgående avhjälpas.