

## **Efterforskning av syftet med en begäran att få ut allmän handling; granskning av hur en förfrågan från en djurrättsorganisation handlagts**

---

### **Bakgrund och utredning**

Den 29 juli 2007 skickade Djurrättsalliansen en förfrågan till Miljö- och byggnadsnämnden i Enköpings kommun om att få ta del av inspektionsprotokoll beträffande vissa namngivna pälsdjursuppfödningar och kaninfarmer samt begärde besked om dessa fortfarande var aktiva, detta eftersom organisationen höll på med en kartläggning av Sveriges djuruppfödningar.

Den 12 augusti fick Djurrättsalliansen ett e-postmeddelande från ägaren till en av de berörda kaninfarmerna vilket organisationen upplevde som hotfullt.

I början av oktober skickade Djurrättsalliansen en påminnelse till miljö- och byggnadsnämnden om sin begäran. Djur- och miljöinspektör AA frågade i ett svar den 8 oktober vad Djurrättsalliansen skulle använda uppgifterna till. Djurrättsalliansen genmälde att information om detta hade lämnats redan i dess ursprungliga förfrågan. Dagen därpå ställde AA samma fråga på nytt. När Djurrättsalliansen inte lämnade några ytterligare uppgifter, men vidhöll sin begäran om handlingsutlämnande, krävde AA åter att få information om vad uppgifterna skulle användas till.

Den 16 oktober avslog miljö- och byggnadsnämnden Djurrättsalliansens begäran om handlingsutlämnande. I beslutet angavs följande.

Miljö- och byggnadsnämnden beslutar med stöd av 1 punkten 7 § 8 kap. sekretesslagen (SFS 1980:100) att framställningen skall avslås.

#### **Motiv**

Miljö- och byggnadsnämnden bedömer att begärda uppgifter kan leda till skada i form av djurplågeri samt ekonomisk förlust om den röjs. Utlämnande av de begärda uppgifterna bedöms således kunna leda till skada på enskilda affärs- eller driftförhållanden om uppgifterna lämnas ut.

Begärda handlingar i sin helhet är därför belagda med sekretess enligt 1 punkten 7 § 8 kap. sekretesslagen (SFS 1980:100).

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

Organisationen Djurrättsalliansen skickade ett e-mail till Enköpings kommun 2007-07-29, med begäran om information om aktiva pälsdjursuppfödare i kommunen samt senaste inspektionsprotokoll. På grund av semestertider så fick undertecknad ta del av e-målet i mitten av augusti.

Vid begäran om massuppgifter ska man enligt PUL § 10 f, göra en förfrågan om vad uppgifterna ska användas till och utifrån svaret bedöma hur det kan påverka verksamhetsutövaren. 2007-10-08 inkom en ny begäran om utlämnande av uppgifter från Djurrättsalliansen. Miljö & Stadsbyggnad svarade 2007-10-08 via e-mail, med en förfrågan om vad uppgifterna skulle användas till. Svaret som inkom via e-mail, 2007-10-09, var att Djurrättsalliansen hade skickat oss två skrivelser där en förklaring fanns och att organisationen hoppades på ett snabbt svar från Enköpings kommun för att undvika en JO-anmälan.

E-målet som inkom 2007-07-29, gav ingen klar beskrivning om användande av uppgifterna. Den information som gavs var att organisationen håller på med en undersökning angående hur många pälsdjursuppfödningar samt kaninuppfödare som finns i Sverige. Djurrättsalliansens begäran om kopior på inspektionsprotokoll på de fyra omnämnda verksamheterna visar att undersökningen omfattar mer än bara antalet pälsdjursuppfödare. Miljö & Stadsbyggnad svarade, i e-mail till Djurrättsalliansen 2007-10-09, att ingen tydlig förklaring till vad uppgifterna ska användas till inkommit. Svar från Djurrättsalliansen 2007-10-09; innebär det att ni inte mottagit vårt e-mail i juli? Oavsett vad, så är det offentliga handlingar som ska lämnas ut utan att ifrågasättas. Ni väljer ju givetvis vad ni väljer att göra, men JO-anmälan ligger redo att postas. Svar från Djurrättsalliansen 2007-10-15; JO-anmälan mot Enköpings kommun skickas idag, med hänvisning till offentlighetsprincipen, som vi anser att ni tydligt bryter mot.

Under rubriken bedömning uttalade nämnden bl.a. följande.

Med kännedom om tidigare aktioner av Djurrättsalliansen och organisationer de stödjer, där djur har släppts ut och plågats till döds, motsätter sig därför Miljö & Stadsbyggnad att vara medhjälpiga till brott mot djurskyddslagen.

Enköpings kommun arbetar mycket aktivt för ett gott djurskydd i kommunen, detta strider helt emot vårt arbete.

Flera aktioner har förekommit på senare tid, där aktivister har blivit fällda för brott mot djurskyddslagen.

Ett TV-program, Dokument inifrån, som sändes för ett par veckor sedan, om pälsjägarna, visade hur dessa organisationer använder hot, våld och skadegörelse för att skrämman människor som arbetar med djur.

Det kan inte vara lagstiftarens mening att tryckfrihetsförordningen och offentlighetsprincipen ska användas som täckmantel för att få uppgifter som sedan används till brottslig handling.

På Djurrättsalliansens hemsida skriver man: "Djurrättsalliansen är en öppen djurrättsgrupp, men vi stödjer grupper som Djurens Befrielsefront som bryter sig in i laboratorier, hönserier och pälsdjursfarmer och befriar djur från grymheterna som pågår där".

Med kunskap om deras ståndpunkt och tidigare aktioner, så är Miljö & Stadsbyggnad övertygad om att informationen som begärts skulle användas i syfte att genomföra en aktion mot någon eller några av pälsdjursuppfödarna.

En aktion genomfördes för några år sedan mot en av dessa verksamheter inom kommunen, följden blev ett stort antal skadade och dödade djur.

I en kommentar till yttrandet framförde Djurrättsalliansen att den var en erkänd, laglig djurrättsorganisation som drivs av frivilliga vilka arbetar för djurens välfärd. De efterfrågade uppgifterna skulle, som organisationen ursprungligen uppgav, användas i en rikstäckande undersökning beträffande antalet aktiva djurfarmer.

## Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut 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 utlämnande fråga 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 § andra stycket sekretesslagen i första hand på honom eller henne att pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. Vägrar befattningshavaren att lämna ut handlingen eller tillmötesgå 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.

I 2 kap. 14 § tredje stycket TF anges att en myndighet inte, på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling, får efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Bestämmelsen innebär att var och en har rätt att ta del av alla offentliga handlingar hos en myndighet utan att behöva uppge vare sig identitet eller ändamålet med sin begäran.

En myndighet kan avslå en begäran att få ta del av en handling endast i de fall handlingen inte är allmän eller om den innehåller uppgifter som omfattas av sekretess.

Att den som begär ut en handling får överklaga myndighetens avslagsbeslut framgår av 2 kap. 15 § första stycket TF. Av 15 kap. 7 § första stycket sekretesslagen följer att en kommunal nämnds beslut överklagas till kammarrätten. Slutligen framgår av 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223) att ett avslagsbeslut ska vara motiverat och försett med en överklagandeanvisning.

Efterfrågar någon uppgifter i allmänna handlingar som finns hos en myndighet ska myndigheten lämna sådana uppgifter, om dessa är offentliga. Bestämmelser om detta finns i 15 kap. 4 § sekretesslagen.

## Bedömning

I sitt beslut den 3 november 2008 uttalade *JO Axberger* bl.a. följande.

### Handläggningstiden m.m.

Först drygt två och en halv månad efter det att begäran om handlingsutlämnande kom in till miljö- och byggnadsnämnden prövades den. Detta är självfallet helt oförenligt med det skyndsamhetskrav som tryckfrihetsförordningen föreskriver. Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen utgör det förhållandet att en befattningshavare haft semester ingen godtagbar ursäkt för dröjsmål med att handlägga en begäran om att få ut allmänna handlingar.

Ytterligare brister är att beslutet saknar överklagandeanvisning och att Djurrättsalliansens fråga om huruvida de angivna uppfödarna var aktiva såvitt framkommit inte besvarats.

Nämnden kritiseras för dessa handläggningsfel. Särskilt dröjsmålet med att ta ställning till begäran om handlingsutlämnande tyder på allvarliga brister i kunskaperna om gällande grundlagsbestämmelser.

### Efterforskning av syftet med en begäran att få ut en allmän handling

Enligt TF gäller som framgått ett principiellt förbud mot att i anledning av att någon begär att få ut en allmän handling efterfråga vem vederbörande är eller vad som är syftet med begäran. Från denna huvudregel föreligger ett undantag, nämligen då efterforskning av det slaget behövs för att myndigheten ska kunna avgöra om handlingen kan lämnas ut. Undantaget tar sikte på den sekretessprövning som ska ske om begäran aktualiserar tillämpning av en sekretessregel med skaderekvisit. Ett skaderekvisit innebär att sekretessfrågans bedömning är beroende av hur det intresse som sekretessregeln skyddar i det enskilda fallet skulle påverkas av om en efterfrågad uppgift lämnades ut.

Regeln om att den som begär att få ut en allmän handling får vara anonym och inte behöver redovisa vilket syfte han eller hon har med sin begäran – dvs. vad handlingen ska användas till – är en viktig del i offentlighetsprincipen och har karaktären av rättighet för den enskilde. Undantagsregeln ska därför tillämpas restriktivt.

En typ av fall där undantagsregeln ska tillämpas är de där sekretess allmänt sett synes förhindra ett utlämnande, men där den enskilde genom att upplysa om syftet med sin begäran kan lämna sådan information att myndigheten ändå kan lämna ut handlingen med motiveringen att utlämnandet inte kränker det sekretesskyddade intresset. Så torde undantagsbestämmelsens funktion också i allmänhet uppfattas. I doktrinen anför Bohlin att efterforskning får ske när en efterfrågad handling innehåller sekretessbelagda uppgifter men framhåller att det får ske först sedan myndigheten ”förvissat sig om att sekretess verkligen gäller för uppgifterna i handlingen” (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 7 upplagan, s. 162). JO har uttalat sig på likartat sätt i JO 2005/06 s. 466:

Uppgifter som är offentliga skall lämnas ut utan efterforskning och det är först beträffande de uppgifter som eventuellt inte kan lämnas ut på grund av sekretess

som myndigheten har rätt att efterforska vem som begär uppgifterna eller i vilket syfte de skall användas. Myndigheten skall således först ha förvissat sig om att uppgifterna inte kan lämnas ut innan den begär de upplysningar som behövs för sekretessprövningen.

Den juridiska konstruktionen med skaderekvisit innebär emellertid att det inte generellt kan fastställas i vilken mån sekretess råder beträffande en viss uppgift. Det kan bara ske i det enskilda fallet, när ett uppgiftsutlämnande är aktuellt. Sekretessnivåerna enligt de olika bestämmelserna är med andra ord inte absoluta utan relativa.

I sekretesslagens förarbeten påpekas att det är en fördel om man vid sekretessprövningen inte behöver frågå grundsatsen att den som begär en uppgift hos en myndighet har rätt att vara anonym och inte behöva upplysa om syftet med sin begäran. Departementschefen fortsatte:

Som har anförts i promemorian [Ds 1977:11] innebär emellertid konstruktionen med skaderekvisit att frågan om vem som begär en uppgift eller ändamålet med begäran kan få betydelse när sekretessfrågan skall avgöras. Om det t.ex. i ett särskilt fall framgår att den som begär att få ut en uppgift om utlännings adress kan antas använda denna uppgift för att utsätta vederbörande för trakasserier, skall uppgiften just i den situationen anses vara omfattad av sekretess. Avsikten är emellertid inte att tjänstemännen normalt skall försöka utröna om omständigheter av nu nämnt slag föreligger i ett visst utlämnandefall. En sådan åtgärd bör enligt min mening förekomma endast om det finns särskild anledning till det, t.ex. om en tjänsteman har fått veta att man från visst håll samlar in uppgifter av det aktuella slaget i illegitimt syfte. Vad gäller det andra av de nyss nämnda exemplen – utlämnande av uppgifter av betydelse för försvaret – kan omvänt upplysningar om sökandens identitet och om hans avsikt med uppgifterna medföra att det inte längre finns någon anledning till antagande att den i sekretessbestämmelsen angivna skadan skall uppkomma. Jag anser att det i dessa fall inte kan anses stötande från offentlighetssynpunkt att ställa den som begär att få ut en viss uppgift inför valet att antingen avstå från uppgiften eller tala om vem han är och vilket ändamål han har med sin begäran. (Prop. 1979/80:2 s. 81.)

Innebörden av detta är bl.a. att en uppgift som normalt sett skulle ha lämnats ut ska kunna anses omfattad av sekretess exempelvis när den som begärt uppgiften uppträtt på ett sådant sätt eller lämnat upplysningar av sådant slag att myndigheten bedömer att ett utlämnande i denna situation skulle skada det sekretesskyddade intresset. I en sådan situation höjs med andra ord sekretessnivån för just den utlämnandesituationen. Även om invändningar skulle kunna resas mot denna ordning är den en konsekvens av konstruktionen med skaderekvisit som ska prövas från fall till fall och den har alltså även uttalat stöd i lagens förarbeten.

När en myndighet tar ställning till en begäran om utlämnande av en allmän handling ska den följaktligen förutom själva begäran även beakta omständigheterna kring denna och ta ställning till om någon sekretessregel är tillämplig. Om så är fallet ska en sekretessprövning, i enlighet med vad som föreskrivs i den aktuella regeln, företas för att avgöra om sekretess föreligger eller inte. Bedömer myndigheten att den behöver ytterligare information för att genomföra sekretessprövningen kan den från sökanden begära upplysningar innefattande även vederbörandes identitet och syftet med begäran. Allmänt sett torde efterforskning i första hand kunna medges när sekretessen är beskriven med ett s.k. omvänt skaderekvisit (jfr prop. 1981/82:37 s. 47), men i princip kan det vara motiverat

även när sekretessprövningen sker enligt ett s.k. rakt skaderekvisit, även om det då normalt krävs starkare skäl (jfr JO 1990/91 s. 421).

Eventuella efterforskningsåtgärder måste med tanke på förfarandets undantagskaraktär föregås av ett väl övervägt ställningstagande från myndighetens sida. Regeln om frångående av förbudet mot efterforskning av syftet med en begäran om handlingsutlämnande får självfallet inte användas som förevändning för att försvåra den enskildes möjligheter att använda sig av offentlighetsprincipen, t.ex. för att förhålla ett utlämnande genom frågor, som myndigheten senare inte kan visa att den haft fog för att ställa. Vidare bör en myndighet som anser efterforskningsåtgärder nödvändiga förklara för sökanden att informationen behövs för sekretessprövningen (jfr JO 2005/06 s. 466). Sökanden bör då även upplysas om att ärendet vid uteblivet svar kan komma att avgöras på det underlag som föreligger.

Innebörden av den rättsliga regleringen är sammanfattningsvis att det i situationer av det slag som saken här gällde kan finnas rättsligt godtagbara skäl för att efterforska syftet med begäran. I detta fall saknas emellertid spår av att några mer ingående överväganden gjordes innan den korta frågan om vad uppgifterna skulle användas till via ett e-postmeddelande sändes till sökanden, därefter upprepades och slutligen framställdes som ett krav. Nämnden har inte heller, varken i sitt beslut eller i sitt remissvar, antytt att efterforskningarna haft någon betydelse för sekretessprövningen utan endast hänvisat till 10 f § PUL, som inte är tillämplig i denna situation. Därtill kommer att Djurrättsalliansen hade angett syftet med sin förfrågan redan i sin inledande begäran. Nämnden förfor således felaktigt när den i stället för att ta ställning till sökandenas begäran ställde frågor som det enligt vad som framkommit saknats grund för att framställa.

### Sammanfattning

Nämnden kritiseras för sitt sätt att hantera Djurrättsalliansens begäran och då särskilt för det senfärdiga ställningstagandet till denna. Sammantaget uppvisar handläggningen, liksom innehållet i det yttrande nämnden avgivit till JO, påtagliga brister i kunskaperna om vilka regler som gäller för utlämnande av allmänna handlingar. Om så inte redan skett åvilar det nämnden att se till att dessa brister avhjälpas.