

Inspektion av Utrikesdepartementet den 12 maj 2014

Deltagare från JO

Närvarande från JO: justitieombudsmannen Cecilia Renfors, byråchefen Lina Forzelius och föredraganden Jens Västberg.

Inspektionens syfte och genomförande

Fem anmälningar mot Utrikesdepartementet avseende långa handläggningstider av framställningar om handlingsutlämnande utreds för närvarande av JO. Syftet med inspektionen var att JO inför beslut i de ärendena ville ha en komplett, konkret, korrekt och adekvat bild av hur arbetet med handlingsutlämnande fungerar vid departementet och vilka problem av mer generell karaktär som kunde finnas.

Inspektionen genomfördes i Utrikesdepartementets lokaler på Malmtorgsgatan 3 i Stockholm.

Inspektionen inleddes med ett möte vid vilket Anders Rönquist, rättschef, Lars Nilsson, departementsråd och enhetschef för rättssekretariatet, och Tove Åkerman, ämnesråd och gruppchef för handlingsutlämnandefrågor, deltog.

Efter mötet granskades ett 20-tal akter samt Utrikesdepartementets diarium.

Inspektionen avslutades med ett möte vid vilket Cecilia Renfors sammanfattade vad som hade kommit fram under inspektionen.

Uppgifter från Utrikesdepartementet

Tove Åkerman överlämnade departementets arbetsordning, en organisationsskiss samt ett utdrag från diariet över Utrikesdepartementets öppna ärenden avseende handlingsutlämnande, aktbil. 18–20.

Tjänstemännen vid departementet lämnade därefter följande upplysningar om handläggningen av framställningar om att ta del av allmänna handlingar.

Ansvarsfördelningen vid departementet

Vid Utrikesdepartementet handlägger sakenheterna framställningar om att ta del av allmänna handlingar i öppna ärenden, medan rättssekretariatet handlägger

förfrågningar som avser avslutade ärenden. Rättssekretariatet handlägger också framställningar som avser konsulära ärenden, vilka ofta är öppna under många år. När en begäran avser både öppna och avslutade ärenden har rättssekretariatet ett samordningsansvar och utgör departementets kontaktpunkt gentemot den sökande.

Rättssekretariatet ger också omfattande stöd och råd i frågor som rör utrikessekretess inom departementet, till övriga Regeringskansliet och till myndigheter. Därutöver svarar rättssekretariatet för den gemensamberedning som kan ske inom Regeringskansliet. Den absoluta majoriteten av departementets ärenden om handlingsutlämnande hanteras av rättssekretariatet.

Rättssekretariatets resurser för handlingsutlämnandefrågor

Alla framställningar om handlingsutlämnande som kommer in till rättssekretariatet handläggs av en särskild grupp. Gruppen bestod tidigare av tre personer men har förstärkts successivt från och med hösten 2013 och består i dagsläget (maj 2014) av fem handläggare, en administratör och en gruppchef. Fyra av handläggartjänsterna är permanenta och en är tillfällig. Den tillfälliga tjänsten är på två år. Gruppens arbete har även renodlats genom att vissa arbetsuppgifter lyfts bort från den. Vid arbetstoppar kan ytterligare personal vid rättssekretariatet tas i anspråk.

Vid sekretessprövningen använder sig rättssekretariatet av ett särskilt framtaget teknikstöd, med vilket man digitalt markerar vilka delar av ett dokument som kan lämnas ut respektive vilka som omfattas av sekretess och vilken sekretessbestämmelse bedömningen grundar sig på.

Den politiska ledningen vid Utrikesdepartementet har varit mycket tydlig med att handlingsutlämnandefrågor ska prioriteras. Medan andra enheter har fått dra ner på bemanningen har den grupp inom departementets rättssekretariat som arbetar med handlingsutlämnandefrågor fått förstärkning. Med de resurser handlingsutlämnadegruppen har i dag känner man sig förvissad om att framöver kunna handlägga framställningar om handlingsutlämnande i enlighet med tryckfrihetsförordningens regler. I dagsläget (maj 2014) har man dock en viss balans av ärenden som kommer sig av att arbetssituationen för handläggarna i gruppen tidigare har varit mycket ansträngd.

Rättssekretariatets handläggning av framställningar om att ta del av allmänna handlingar

Samtliga framställningar som kommer in till rättssekretariatet lämnas till gruppchefen Tove Åkerman, som lottar ut dem på de olika handläggarna eller handlägger framställningen själv. Vid utlottningen har hon möjlighet att ange vilka framställningar som är särskilt prioriterade och kan också fördela ärenden på bästa sätt utifrån handläggarnas kompetens.

I nästan alla ärenden måste en sekretessprövning göras. Eftersom det är sakenheterna vid departementet som har den kunskap om faktiska förhållanden som är nödvändig för att ta ställning till om begärda handlingar kan lämnas ut, sker vanligtvis samråd med berörda enheter. Rättssekretariatet gör en preliminär

bedömning som berörd enhet får yttra sig över. Kontakterna genomförs på det sätt som i det enskilda fallet bäst bedöms gynna handläggningen av ärendet. Ibland skickas de handlingar som tagits fram över till berörd enhet för synpunkter och i andra fall går man tillsammans igenom handlingarna. Det finns inte någon fastställd rutin för de frister inom vilka enheterna ska besvara en förfrågan från rättssekretariatet. Svarstiden anpassas i stället efter det aktuella ärendet och är beroende av omfattningen av det material som skickas över och svårighetsgraden av sekretessprövningen. Oftast kommer man överens om en svarstid och alla enhetschefer är medvetna om skyndsamhetskravet. Detta gäller även vid konsultationer med andra departement.

Inte sällan måste den politiska ledningen kopplas in vid sekretessprövningen. När ett samråd behövs föredras ärendet som regel för kabinettsekreteraren. Rättssekretariatet har lätt att få tid för föredragning av dessa ärenden. Det noteras i akten att en föredragning för kabinettsekreteraren har skett.

De handlingar som efterfrågas tas som regel fram av Regeringskansliets förvaltningsavdelning som bl.a. ansvarar för departementets arkiv. Oftast kan handlingarna tas fram samma dag som begäran görs. Ibland är det nödvändigt för rättssekretariatet att säkerställa att alla begärda handlingar tagits fram innan de lämnas ut. Detta sker vanligtvis i en dialog med den som tagit fram handlingarna.

Utrikesdepartementet lämnar i princip alltid ut efterfrågade handlingar elektroniskt och kostnadsfritt, eftersom man själv arbetar helt elektroniskt.

När det gäller handlingsutlämnande frågor som berör flera departement, vilka handläggs eller samordnas av förvaltningsavdelningen, har arbetssättet ändrats efter konstitutionsutskottets och JO:s kritik våren 2013. Det har skett personalmässiga förstärkningar och förvaltningsavdelningen har fått en fast grupp som arbetar med dessa frågor. Förvaltningsavdelningen tar i dag fram instruktioner för departementens arbete med sina respektive delar av framställningen. Förvaltningsavdelningen har som regel också en dialog med sökanden i syfte att klargöra vad som efterfrågas.

Särskilt om framställningar som avser ett omfattande material eller handlingar som är svåra att identifiera

En del av de framställningar som handläggs vid rättssekretariatet avser stora mängder handlingar, ibland flera hyllmeter, och det kan vara svårt att identifiera de handlingar som sökanden är intresserad av. En begäran kan avse alla handlingar som berör en viss frågeställning under en viss tidsperiod, t.ex. alla handlingar som rör konflikten i Mellanöstern eller alla utbetalningar till FN under ett antal år.

Departementet håller en mycket hög servicenivå även vad gäller dessa framställningar och ambitionen är alltid att lämna ut så mycket som möjligt. Departementet ser det som sin skyldighet att så långt som möjligt utreda om man förvarar några av de handlingar som efterfrågas. Avsevärd tid läggs ner på att tillmötesgå framställningar som avser ett stort antal eller svåridentifierade handlingar. Varje uppgift

sekretessprövas för sig. Arbetet är mycket tidskrävande och kan ta månader och ibland år i anspråk. I detta slag av ärenden jobbar rättssekretariatet mycket med delleveranser.

Tidigare förde departementet endast i undantagsfall en dialog med sökandena avseende otydligheter i en framställan, bl.a. för att det inte skulle uppfattas som att man ville påverka frågeställaren eller omfattningen av dennes framställan. Departementet informerade vanligtvis inte heller om när ett utlämnande kunde förväntas. Dialogen med sökandena har förbättrats avsevärt under senare tid och numera tas vid behov och mer frekvent än tidigare en initial kontakt med personen i fråga för att utreda mer exakt vad det är som efterfrågas. En bekräftelseskraft om att en framställan kommit in skickas numer också mer frekvent till frågeställaren.

Handläggningstider m.m.

Rättssekretariatet handlägger den absoluta majoriteten av departementets ärenden om handlingsutlämnande. Totalt registrerades 505 ärenden om handlingsutlämnande hos rättssekretariatet under 2013. Under 2012 avgjorde rättssekretariatet 382 ärenden och under 2013 avgjordes 596.

Handläggningstiderna varierar från några timmar upp till flera år. Mediantiden för år 2013 var 16 arbetsdagar från det att en begäran registrerades till dess att ärendet avslutades genom att handlingarna lämnades ut eller begäran avslogs.

I dag har rättssekretariatet 42 öppna ärenden. Det äldsta ärendet kom in i augusti 2012. Sökanden i det ärendet vill ta del av alla handlingar som rör den politiska rapporteringen om Nordkorea från 1975 till 2001. Flertalet av de äldre ärendena avser mycket vida förfrågningar och gäller längre tidsperioder.

De fem anmälningar mot Utrikesdepartementet avseende handlingsutlämnande-frågor som för närvarande utreds av JO reflekterar den arbetssituation som rådde inom rättssekretariatet till och med hösten 2013. Till följd av flera omfattande förfrågningar och en otillräcklig personalstyrka hade en balans då uppstått som medförde för långa handläggningstider. Departementets politiska ledning har sedan dess tydligt prioriterat arbetet med handlingsutlämnanden och man är nu, med den genomförda personalförstärkningen och de arbetsinsatser som gjorts under våren, förvissad om att tryckfrihetsförordningens bestämmelser framöver kommer att kunna efterlevas.

Övrigt

Från och med maj 2013 kan man söka i Utrikesdepartementets diarium från forskarsalen. Detta har gjort att fler förfrågningar begränsats till handlingar i specifika ärenden, vilket underlättat arbetet.

Aktgranskning

Rättssekretariatets tio äldsta öppna ärenden och de tio ärenden där avslagsbeslut senast meddelats granskades. Därutöver granskades departementets diarium.

Nedan redovisas vissa övergripande observationer.

Avgjorda ärenden

Samtliga avslutade ärenden som granskades hade avgjorts under helgen, före JO:s inspektion. Slagningar i diariet visade också att antalet avgjorda ärenden under den vecka som föregick inspektionen väsentligt översteg vad som är normalt vid departementet. Departementet upplyste om att man utnyttjat JO:s inspektion till en kraftsamling för att få ner balanserna i handlingsutlämnandeärendena. Som en konsekvens av detta blev det granskade urvalet något skevt. Inget av de granskade ärendena var av sådan beskaffenhet att handlingarna omgående kunde lämnas ut. I stället handlade det om ärenden vars avgörande av något skäl hade dragit ut på tiden. Den kortaste handläggningstiden uppgick till ca fyra månader. För att komplettera bilden genomfördes därför slagningar i diariet på fyra olika datum under 2014. De ärenden som avgjorts dessa datum granskades inte närmare, men det kontrollerades i diariet hur lång tid det hade tagit från det att ärendet registrerades till dess att ärendet avslutades.

I de granskade ärendena kunde det konstateras att flera av dem hade legat obearbetade under större delen av hösten 2013, men att begärda handlingar hade tagits fram för sekretessprövning i samband med att ärendet registrerades. Flera ärenden låg också obearbetade från årsskiftet fram till april 2014. I dessa ärenden saknades som regel underrättelser till sökanden om att handläggningstiden hade dragit ut på tiden. Departementet upplyste om att man under sommaren 2013 hade problem med bemanningen och att man därför hade haft svårt att fördela ärenden på ett bra sätt. Några ärenden fick till följd av detta ligga ganska länge utan att handläggas aktivt.

De slagningar som gjordes i diariet på fyra olika datum under 2014 visade att handläggningstiderna varierade avsevärt. I flertalet fall hade ärendet avgjorts inom någon eller några dagar, medan det i andra fall tagit några månader.

Öppna ärenden

De tio äldsta öppna ärendena hade registrerats mellan den 28 augusti 2012 och den 24 januari 2014. De var alltså mellan 19 och fyra månader gamla. Flera av ärendena avsåg mycket omfattande framställningar. Tre av dem avsåg t.ex. Sveriges förbindelser med Nordkorea sedan 70-talet och en avsåg samtliga handlingar rörande konflikten i Mellanöstern under åren 1974–2013. Även framställningarna i övriga ärenden var ofta mycket vitt formulerade och avsåg material som kunde återfinnas i ett flertal olika ärenden hos departementet och där handlingarna inte kunde identifieras utan en omfattande manuell genomgång. För att tillmötesgå framställningarna krävdes många gånger en betydande arbetsinsats, först för att ta fram handlingarna och sedan för att sekretesspröva dem. Efter vad som kunde utläsas av handlingarna hade departementet i dessa omfattande ärenden fört en kontinuerlig dialog med sökanden och levererat handlingar successivt allteftersom sekretessprövningen framskridit.

Vid protokollet 2014-11-17

Jens Västberg

Protokollet justerat 2014-11-17

Cecilia Renfors