

Central statsförvaltning m.m.

Kritik mot Arbetsförmedlingen för bristande dokumentation m.m. i arbetsförmedlingsärenden

(Dnr 3972-2012)

Beslutet i korthet: Vid en inspektion av arbetsförmedlingskontoret i Karlstad konstaterade JO dokumentationsbrister i ett stort antal av de granskade ärendena. Det framkom även att kontoret hade svårt att ta fram alla handlingar som JO efterfrågade. Liknande brister har upprepade gånger noterats inom ramen för JO:s löpande granskning av anmälningssärenden. I beslutet uttalas att bristerna i dokumentation liksom i akt- och dokumenthantering strider mot förvaltningsrättsliga regler och principer samt äventyrar den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar. Arbetsförmedlingens ledning hålls ansvarig för att gällande regelverk inte har fått genomslag i myndighetens verksamhet. Bristerna har varit omfattande. Mot denna bakgrund ser JO allvarligt på det som kommit fram.

Initiativet

Den 4 och 5 juni 2012 inspekterade JO Arbetsförmedlingens kontor i Karlstad (ärende 2595-2012). Under inspektionen visade det sig vara svårt att följa ärendenas gång utifrån tillgängligt material. I flera ärenden var dokumentationen bristfällig eller saknades helt. Det var även svårt för kontoret att ta fram de handlingar som JO efterfrågade, dels därför att vissa dokument som skickades till den arbetssökande från systemstödet AIS (Arbetsförmedlingens informationssystem) inte sparades, dels eftersom vissa dokument sparades i särskilda pärmar utan att det fanns någon hänvisning till dokumenten. Det visade sig även att kontoret saknade rutiner för hanteringen av inkommande och utgående e-postmeddelanden och att e-postmeddelanden ofta blev liggande i arbetsförmedlarnas e-postbrevlådor. Ytterligare ett problem som uppmärksammades var att systemstödet AIS begränsade handläggarnas möjligheter att motivera sina beslut.

Med anledning av dessa iakttagelser och av att JO tidigare har noterat liknande brister under sin löpande granskning av anmälningssärenden beslutade JO Axberger att inleda en utredning. Arbetsförmedlingen anmodades att yttra sig över vad som framkom vid inspektionen och att besvara följande frågor.

1. Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen generellt när det gäller dokumentation i arbetsförmedlingsärenden?
2. Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen när det gäller dokumentation av känsliga personuppgifter?
3. Vilka rutiner finns för e-posthantering i arbetsförmedlingsärenden?
4. Hur ser Arbetsförmedlingen på uppgiften om att dokument som upprättas i AIS och skickas till arbetssökande inte sparas hos myndigheten?

5. Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen när det gäller akthantering och hur säkerställer myndigheten att kompletta akter kan tas fram vid behov (t.ex. vid en begäran om partsinsyn/handlingsutlämnande eller när uppgifterna behövs inför ett beslut)?
6. Hur ser Arbetsförmedlingen på uppgiften om att AIS begränsar handläggarnas möjligheter att motivera sina beslut?

När det gäller punkterna 1–3 uppmanades Arbetsförmedlingen även att ange hur myndigheten säkerställer att rutinerna följs.

Utredning

Arbetsförmedlingens dåvarande generaldirektör Angeles Bermudez-Svankvist yttrade sig. I yttrandet hänvisades till vissa interna instruktioner, handläggarsöd, checklistor m.m., som bifogades yttrandet. Hänvisningarna till dessa bilagor har utelämnats i redogörelsen nedan.

Allmänt om pågående arbete kring förbättrad registerkvalitet och dokumentation hos Arbetsförmedlingen

Den 1 januari 2008 blev Arbetsförmedlingen en myndighet. Fram till dess ansvarade de självständiga länsarbetsnämnderna för rutiner kring dokumentation och dokumenthantering. Även om myndigheten nu styr denna fråga centralt pågår det fortfarande ett arbete med att ensa dessa rutiner. Arbetsförmedlingen bedriver för närvarande ett omfattande utvecklingsarbete för att förbättra registerkvaliteten och dokumentationen i myndighetens ärenden. Arbetet bedrivs inom ramen för ett program, Effektiv Kundintegritet, EKI. Huvudsyftet är att säkerställa efterlevnad av regelverket kring personuppgiftsbehandling och har som övergripande mål att genom utbildning och förbättringar av metoder, rutiner och systemstöd skapa förutsättningar för Arbetsförmedlingens medarbetare att effektivt och ändamålsenligt skydda myndighetens kunders personliga integritet. Även om kundintegriteten är i fokus för programmet, förväntas genomgången av metoder, rutiner och systemstöd även få positiva effekter för dokumentationen i ärenden. Systemstöden kommer bli mer processtyrda och det kommer att bli lättare för handläggare att följa fastställda och enhetliga rutiner för hur ett ärende ska handläggas. Det kommer också tekniskt bli svårare att avvika från fastställda rutiner.

Inom EKI drivs ett projekt för övergång till digital dokumenthantering, ELDA (Elektroniskt dokumenthantering och arkiv), vilket också är namnet på det nya systemstöd som projektet kommer att resultera i. Den digitala dokumenthanteringen innebär att handlingar som idag hanteras i pappersform scannas och läggs i en digital akt, att elektroniska dokument som inkommer till myndigheten förs in i den digitala akten och att flera [...] elektroniska dokument [...] skapas av myndigheten direkt i den digitala akten. Uppbyggnaden av systemet föranleder en detaljerad genomgång av alla processer på myndigheten där dokument skapas, och förväntas ytterligare förbättra rutinerna för dokumentation och hantering av dokument. Systemet beräknas att tas i bruk under senare delen av 2013, och kommer då bl.a. hantera de sökandedossier som idag finns i pappersform.

Som ett led i EKI har alla medarbetare på myndigheten gått en obligatorisk webb utbildning som bl.a. behandlat vikten av att personuppgifter behandlas på ett korrekt sätt i samband med att myndigheten uppfyller kravet på dokumentation i 15 § förvaltningslagen, vad som får och inte får dokumen-

teras i databas. Utbildningens innehåll motsvarar innehållet i handläggarstödet AFHS 65/2011 Behandling av personuppgifter på Arbetsförmedlingen [...]

På Arbetsförmedlingen pågår även ett utvecklingsarbete kring att identifiera former för att ta fram myndighetens styrande dokument vilka bl.a. innehåller information till medarbetarna kring dokumentationskrav och dokumenthantering, samt att kvalitetsgranska dessa. Arbetet innefattar bl.a. en genomgång av alla myndighetens befintliga handläggarstöd i syfte att göra dem tydligare och mer lättillgängliga för myndighetens medarbetare. Arbetet beräknas vara klart i mitten av 2013.

Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen generellt när det gäller dokumentation i arbetsförmedlingsärenden?

Arbetsförmedlingsärenden handläggs i Arbetsförmedlingens informationssystem, AIS. I AIS förs löpande anteckningar (s.k. daganteckningar) av den typ som avses i 15 § förvaltningslagen. Det noteras även i daganteckning att det finns handlingar i pappersakten, se bl.a. [AFHS 35/2012 Dokumentplan för arbetsmarknadspolitiska program och insatser] [– – –]

Arbetsförmedlingen har omfattande rutiner när det gäller dokumentationen i arbetsförmedlingsärenden. Rutinerna är beskrivna i handläggarstöd eller checklistor, kopplade till den åtgärd eller insats som den arbetsökande är aktuell för [...] och dokumentplaner [...] [såsom] AFHS 34/2012 Dokumentplan för handlingar som rör arbetssökande.

De handlingar som inte är undantagna från kravet på diarieföring enligt 2 § offentlighets- och sekretessförordningen diarieförs. I det diarieförda ärendet görs en hänvisning till AIS ärendenummer.

Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen när det gäller dokumentation av känsliga personuppgifter?

Arbetsförmedlingens regelverk för personuppgiftsbehandling har haft relativt omfattande begränsningar kring vilka typer av uppgifter som får behandlas i arbetsmarknadspolitiska databaser. Dessa regler har under 2011 och 2012 ändrats i viss utsträckning, vilket kommer att få effekt i samband med att de systemförändringar som sker inom EKI tas i bruk i mitten av 2013.

Idag varierar hanteringen av känsliga personuppgifter beroende på om den enskilde lämnat samtycke till behandlingen av känsliga personuppgifter eller inte. Om den enskilde lämnat samtycke till behandlingen och uppgifterna inte utgör sådana uppgifter som överhuvudtaget inte får behandlas i arbetsmarknadspolitisk databas, dokumenteras uppgifterna i AIS. [Om] samtycke saknas, eller om uppgifterna är av sådan typ att [de] inte får behandlas alls i arbetsmarknadspolitisk databas, sker dokumentationen genom anteckningar som förvaras i pappersakt.

Rutinerna är beskrivna främst i de styrande dokumenten AFHS 65/2011 Behandling av personuppgifter på Arbetsförmedlingen [m.fl.]. Dokumenten finns tillgängliga på intranätet och deras innehåll sprids genom informations- och utbildningsinsatser samt den obligatoriska webbaserade utbildningen om personuppgiftsbehandling.

Vilka rutiner finns för e-posthantering i arbetsförmedlingsärenden?

Till skillnad från vad som framförts vid besöket i Karlstad så finns rutiner för hantering av e-post fastställda i handläggarstödet AFHS 74/2011 Hantering av e-post som rör arbetssökande. Information om dessa rutiner ges vid utbildningar av Arbetsförmedlingens personal. Ett särskilt utbildningsmaterial används för just information om e-postkommunikation med den

arbetssökande. De administrativa samordnarna informerar och utbildar i detta och finns tillhands för att besvara eventuella frågor.

Hur ser Arbetsförmedlingen på uppgiften om att dokument som upprättas i AIS och skickas till arbetssökande inte sparas hos myndigheten?

Det finns [...] vissa dokument som upprättas i AIS som varken sparas i systemet eller skrivs ut och läggs i sökandeakten, vilket tyvärr beror på systemets tekniska utformning. Detta är dokument som innehåller standardtexter. När dokumentet upprättas i AIS skapas dock automatiskt en daganteckning som anger att dokument av en viss typ har skickats till mottagaren. Benämningen är kopplad till den åtgärd som dokumentet avser. Om dokumentet innehåller någon text utöver standardtexten sparas även den automatiskt i daganteckningen. Standardtexterna finns tillgängliga på alla kontor. Arbetsförmedlingen bedömer att skapandet av den automatiska daganteckningen tillsammans med att standardtexterna finns tillgängliga ändå gör det möjligt att följa ärendets gång. Lösningen, som beror på tekniska begränsningar i AIS-systemet är naturligtvis inte optimal och kommer att ses över i takt med den tekniska utvecklingen av systemstöden.

De brister [i] dokumentationen som eventuellt beror på att dokument som skrivs ut ur AIS och ska läggas i sökandeakten inte sparas enligt gällande rutiner, kommer att åtgärdas i samband med införandet av ELDA.

Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen när det gäller akthantering och hur säkerställer Arbetsförmedlingen att kompletta akter kan tas fram vid behov (t.ex. vid begäran om partsinsyn/handlingsutlämnande eller när uppgifterna behövs inför ett beslut)?

Sökandedossiern ska förvaras på det arbetsförmedlingskontor där den arbetssökande är inskriven eftersom pappershandlingarna och den digitala dokumentationen i AIS utgör en gemensam enhet. En notering ska göras i fältet ”handlingar finns” i AIS om att det finns pappershandlingar. Det är också rekommenderat att man anger på vilket kontor sökandeakten finns, både med kontorets fyrsiffriga nummer och med kontorsnamn. När en arbetssökande överflyttas från ett kontor till ett annat skickas sökandedossiern vidare till det nya kontoret. På så sätt hålls dokumentationen om en arbetssökande samlad och dossiern finns tillgänglig vid arkivering på arkivdepån.

På Arbetsförmedlingen pågår för närvarande ett utvecklingsarbete (ELDA) vilket avser leda till att alla sökandedossier ska digitaliseras, i syfte att effektivisera verksamheten och underlätta en rättssäker hantering av dokumenten. Akten behöver då inte fysiskt skickas mellan kontoren, utan överflyttningen av ärendet sker genom behörighetsstyrning i systemet.

Hur ser Arbetsförmedlingen på uppgiften om att AIS begränsar handläggarnas möjligheter att motivera sina beslut?

Det är korrekt att AIS har vissa tekniska begränsningar, men Arbetsförmedlingen anser inte att detta begränsar handläggarnas möjlighet att motivera sina beslut. Om beslutsmotiveringen inte ryms i textfältet skrivs den istället i en daganteckning, i vilken det inte föreligger samma begränsningar av tecken, eller i en tjänsteanteckning i pappersakten och bifogas beslutet.

I fältet för beslutsmotivering i AIS hänvisas då till daganteckningen eller tjänsteanteckningen.

Hur säkerställer Arbetsförmedlingen att rutiner för dokumentation och dokumenthantering följs?

Som angivits ovan styrs dokumenthanteringen i myndigheten numera centralt. Ansvar för dokumenthanteringen ligger på Enheten dokumentstyrning. Det finns tio administrativa samordnare placerade runt om i landet för att kunna stödja, vägleda och ge svar avseende hur dokumentation ska ske i enlighet med regelverket. De kan lyfta brister som de ser i sitt arbete. Information på bl.a. intranät och utbildningsinsatser ges för att säkerställa att medarbetare känner till vilka rutiner som gäller. Varje nyanställd medarbetare och ny chef genomgår en obligatorisk förvaltningsrättsutbildning, där bl.a. kravet på dokumentation behandlas. Utöver detta har varje anställd under 2011 och 2012 genomgått den ovan nämnda utbildningen om personuppgiftsbehandling. [---]

Om en anställd inte sköter sin dokumentation kan detta påverka bedömning av prestation i t.ex. lönesamtal, och det har förekommit att anställda som uppvisat upprepade eller omfattande brister på detta område prövats i Arbetsförmedlingens personalansvarsnämnd.

Under hela 2012 har vikten av att dokumentera varje åtgärd i ett ärende varit fokus på myndigheten, bl.a. på centralt anordnade chefsdagar där cheferna fått i uppdrag att föra detta budskap vidare. En anledning till detta är att Arbetsförmedlingens återrapportering till regeringen har stort fokus på kvalitén i den service myndigheten erbjuder, vilket ställt krav på utökad uppföljning genom stickprovskontroller där all dokumentation i ett ärende måste finnas tillgänglig vid uppföljningstillfället.

De utvecklingsarbeten som pågår förväntas också skapa förutsättningar för mer systematiserad uppföljning kring efterlevnad av regelverket kring dokumentation och dokumenthantering.

I ett beslut den 21 november 2013 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering m.m.

Allmänna handlingar och aktbildning

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den har kommit till myndigheten eller upprättats där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (offentlighetsprincipen).

Med handling avses inte bara konventionella handlingar utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med tekniskt hjälpmedel. En handling i den formen anses förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med teknik som myndigheten själv använder (2 kap. 3 § TF).

En konventionell handling anses inkommen till en myndighet, när den har anlät till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Upptagningar anses inkomna till en myndighet när de gjorts tillgängliga för myndigheten (2 kap. 6 § TF). En handling anses enligt huvudregeln upprättad hos en myndighet när den har expedierats eller när ärendet till vilken den hör har

avslutats (2 kap. 7 § TF). Med expedierats avses i princip att handlingen har lämnat myndigheten.

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. En ovillkorlig registreringskyldighet omfattar dock endast handlingar för vilka sekretess gäller. I övrigt kan myndigheten själv välja om den vill registrera handlingarna eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att handlingen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet behöver den varken registreras eller hållas ordnad (5 kap. 1 § tredje och fjärde stycket OSL).

Arbetsförmedlingen är undantagen från registreringskyldigheten när det gäller handlingar i ärenden som rör enskilda arbetssökande (5 kap. 3 § OSL och 2 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]). Allmänna handlingar i arbetsförmedlingsärenden måste dock hållas ordnade på ett sådant sätt att det utan svårighet kan fastställas om de kommit in till eller upprättats av myndigheten. Att så sker är helt avgörande för att den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar ska kunna tillgodoses (se 4 kap. 1 § OSL). Att handlingarna hålls ordnade på ett överskådligt sätt är vidare angeläget för att handläggningen av ärendena ska bli rationell, och är dessutom en förutsättning för en rättssäker överprövning. En god akthantering är också viktig för att tillsynsmyndigheter ska kunna genomföra sin efterhandsgranskning utan onödiga svårigheter.

Dokumentation

Enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ett ärende antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

JO har vid flera tillfällen uttalat att dokumentationsskyldigheten sträcker sig längre än till att gälla ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. JO har upprepade gånger också uttalat att det inte är tillräckligt att endast anteckna uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ett ärende. Alla beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse bör redovisas. Även uppgifter som enbart rör ärendets gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter bör i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan t.ex. gälla att det har förekommit kontakter med parter, andra personer eller myndigheter. (Se vidare Förvaltningslagsutredningens betänkande, SOU 2010:29 s. 464 f.)

Dokumentationsskyldigheten utgör grunden för en rad andra förvaltningsrättsliga regler som tillsammans syftar till att garantera den enskildes rättssäkerhet. Att dokumentationsskyldigheten uppfylls är en förutsättning för att det ska finnas ett fullgott beslutsunderlag. Det är vidare en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten samt har betydelse vid en eventuell överprövning. Saknas dokumentation blir det svårt, och i vissa fall till och med

omöjligt, att överblicka vad som har hänt i ett enskilt ärende. För att den enskilde ska kunna utöva den rätt till partsinsyn som regleras i 16 § FL, och myndigheten sin kommunikationsskyldighet enligt 17 § FL, krävs också god dokumentation. Dessutom krävs det god dokumentation för att ett ärende ska kunna handläggas i den ordinarie handläggarens frånvaro, och det ligger naturligtvis också i myndighetens eget intresse att skapa ordning och reda i det interna arbetet. (Se bl.a. SOU 2010:29 s. 464 och JO:s beslut den 27 februari 2013, dnr 3726-2011.)

I 20 § FL föreskrivs att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Har skälen utelämnats bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa denne om dem i efterhand.

Motiveringsskyldigheten syftar bl.a. till att garantera en saklig och enhetlig prövning. Motiveringar gör det också lättare för den enskilde att kontrollera om ett beslut är riktigt. De omständigheter som har varit avgörande för beslutet ska alltid framgå av beslutsmotiveringen.

JO har i ett antal ärenden markerat att formuleringen i 20 § FL inte kan uppfattas så att motiveringsskyldigheten bortfaller så snart det inte rör sig om ett slutligt beslut i ett ärende om myndighetsutövning. Ju mer ingripande ett beslut är för den enskilde, desto större krav kan dock ställas på myndighetens motivering av beslutet. (Se SOU 2010:29 s. 492 f.)

Bedömning

Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen generellt när det gäller dokumentation i arbetsförmedlingsärenden, inklusive e-posthantering, och när det gäller känsliga personuppgifter? Hur säkerställer myndigheten att dessa följs?

Arbetsförmedlingen har redogjort för myndighetens rutiner beträffande dokumentation i arbetsförmedlingsärenden och försett JO med handläggarstöd, checklistor m.m. som personalen har tillgång till i sitt arbete. Arbetsförmedlingen har också informerat om att alla nyanställda genomgår en förvaltningsrättsutbildning samt att myndighetens personal under 2011 och 2012 har genomgått en utbildning som bl.a. behandlat dokumentationsskyldigheten enligt 15 § FL. Enligt Arbetsförmedlingen har vikten av att dokumentera varje åtgärd i ett ärende varit i fokus under hela 2012, och utvecklingsarbetet inom programmet EKI och systemstödet ELDA förväntas ytterligare förbättra rutinerna för dokumentation och dokumenthantering. Utförliga handläggarstöd och omfattande utbildning om hur känsliga personuppgifter ska behandlas har redovisats. Arbetsförmedlingen har även uppgett att man för närvarande går igenom alla handläggarstöd i syfte att göra dem tydligare och mer lättillgängliga.

Jag kan mot denna bakgrund konstatera att myndighetens ledning synes ha god kännedom om de regler som gäller och vikten av att de följs. Myndigheten har också vidtagit åtgärder för att de ska få genomslag i verksamheten.

När det gäller de handläggartöd som JO har tagit del av kan dock följande konstateras. Handläggartöden är många och omfattar som regel vissa speciella områden. De framstår delvis som fragmentariska och svåröverskådliga, bl.a. genom olika korshänvisningar. Skrivningarna är ofta kortfattade och ger sällan någon djupare förståelse för de förvaltningsrättsliga regler som ligger bakom. I vissa fall ges intryck av att endast uppgifter som tillför ärendet en sakuppgift ska dokumenteras. Som framgått ovan bör dock även uppgifter som enbart rör ärendets gång i stor utsträckning antecknas. Såvitt framkommit behandlar handläggartöden inte heller vad som bör dokumenteras efter ett telefonsamtal eller ett möte med den arbetssökande. Vidare anges inte uttryckligen att hänvisningar ska göras från systemstödet AIS till handlingar om en arbetssökande som förvaras på andra ställen än i sökandedossierna, t.ex. i program pärmar (se bl.a. AFHS 35/2012 och AFHS 74/2011). I dessa avseenden kan handläggartöden förbättras.

En fara med alltför många och specialiserade handläggartöd är också att tillämparen förlitar sig på dessa utan att konsultera grundläggande lagstiftning på området (se bl.a. JO:s ärende 2963-2012). Enligt min mening bör myndigheten inom ramen för sitt interna utvecklingsarbete överväga att i ett sammanhållet dokument utförligt beskriva vad som utgör en fullgod dokumentation i ett arbetsförmedlingsärende och vilka konsekvenserna kan bli om dokumentationsskyldigheten åsidosätts. De synpunkter som framförts ovan bör därvid beaktas.

Även om Arbetsförmedlingens handläggartöd på olika sätt kan förbättras, ger de användaren ett gott stöd i arbetet. Trots detta har JO upprepade gånger funnit belägg för dokumentationsbrister, liknande de som uppmärksammades under inspektionen i Karlstad, inom ramen för sin löpande granskning av anmälningsärenden. I vissa fall har de utretts närmare och lett till kritik mot myndigheten (se bl.a. JO:s ärenden 6094-2008, 6315-2009, 4166-2011, 1932-2012 och 5367-2012). I andra fall har brister noterats men inte bedömts utgöra tillräckliga skäl för vidare åtgärder från JO:s sida. I många av dessa ärenden har det, liksom i Karlstad, visat sig omöjligt att avgöra vad som hänt utifrån de handlingar som Arbetsförmedlingen har uppgett finns i dossierna. Efter att JO har tagit telefonkontakt med den ansvariga arbetsförmedlaren har händelseförloppet ofta kunnat klarläggas. Uppgifterna har dock inte funnits dokumenterade hos Arbetsförmedlingen.

Resultatet från de granskningar som bl.a. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF, har gjort visar på liknande resultat (se rapport 2012:10 om Arbetsförmedlingens handläggning och dokumentation när anvisat arbete inte söks). I rapporten konstateras att det inte fanns någon dokumentation relaterad till det aktuella ärendet i 30 procent av de granskade fallen. I de ärenden där det fanns sådan dokumentation saknades ändå i många fall dokumentation som gav stöd för de bedömningar Arbetsförmedlingen hade gjort.

JO:s och andras granskningar visar således att förvaltningsrättsliga regler och principer, liksom Arbetsförmedlingens egna rutiner för dokumentation, många gånger inte följts. Här krävs enligt min mening förbättringar. Myndighetens personal behöver få bättre kunskaper i grundläggande förvaltningsrätt och fördjupa sin förståelse för de skäl som motiverar gällande regler.

Hur ser Arbetsförmedlingen på uppgiften om att dokument som upprättas i AIS och skickas till arbetssökande inte sparas hos myndigheten?

Arbetsförmedlingen har bekräftat att vissa dokument som upprättas av myndigheten och skickas ut till den arbetssökande inte sparas. Så har angetts vara fallet om dokumentet endast innehåller en standardtext. En notering om att dokumentet skickats ut och vilken typ av dokument det handlar om görs dock automatiskt i systemstödet AIS. Där sparas även eventuella skrivningar som inte finns i standardtexten. Anledningen till att man har denna ordning är enligt Arbetsförmedlingen systemets tekniska utformning som kommer att ses över i takt med den tekniska utvecklingen av systemstödet. Arbetsförmedlingen har vidare angett att standardtexterna finns tillgängliga på alla kontor.

En handling som skapas av Arbetsförmedlingen och skickas ut till den arbetssökande utgör en allmän handling, som myndigheten är skyldig att kunna ta fram. Förutsatt att en notering i AIS görs om vilket dokument som har skickats och att alla kontor kan tillhandahålla ett standardbrev motsvarande det som har sänts till den arbetssökande skulle arbetssättet möjligen kunna godtas. Det handlar dock i Arbetsförmedlingens fall om relativt många dokument som lämnar myndigheten utan att sparas någonstans. Med hänsyn till detta och till att standardtexter regelmässigt ändras finns en påtaglig risk för att kontoren inte kan tillhandahålla just den text som har skickats till den arbetssökande. Handläggningen riskerar därmed att komma i konflikt med offentlighetsprincipen, och oklarheter kan uppstå om vilken information som har lämnats sökanden. Som Arbetsförmedlingen uppgett är den nuvarande lösningen inte optimal och bör ses över.

Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen när det gäller akt- och dokumenthantering och hur säkerställer myndigheten att kompletta akter (dossierer) kan tas fram vid behov (t.ex. vid en begäran om partsinsyn/handlingsutlämnande eller när uppgifterna behövs inför ett beslut)?

Arbetsförmedlingen har uppgett att dokumentationen i AIS och i den fysiska sökandedossieren om en enskild arbetssökande utgör en gemensam enhet och att hänvisningar till samtliga pappershandlingar ska göras i AIS. Vidare har myndigheten angett att dess utvecklingsarbete ELDA förväntas leda till att sökandedossiererna digitaliseras bl.a. för att underlätta en rättssäker hantering av dokumenten.

Om Arbetsförmedlingens rutiner följs borde det vara möjligt att tillhandahålla samtliga handlingar som rör en viss arbetssökande under en viss tidsperiod. Vid såväl inspektionen i Karlstad som i den löpande granskningen av anmälningsärenden har JO dock kunnat konstatera att det är mycket vanligt att ofullständiga dossierer lämnas ut trots att samtliga handlingar som rör en viss person har efterfrågats. Detta torde dels bero på att hänvisningar till pappershandlingarna saknas i AIS, dels på att personalen har bristande kunskap om vilka handlingar som ingår i en komplett sökandedossier. Myndigheten måste genom utbildning och utvecklingsarbete se till att komma till rätta med dessa brister.

Hur ser Arbetsförmedlingen på uppgiften om att AIS begränsar handläggarnas möjligheter att motivera sina beslut?

Arbetsförmedlingen har uppgett att motiveringsskyldigheten uppfylls genom att skälen för åtgärden redovisas i daganteckningarna eller i en särskild tjänsteanteckning, som bifogas beslutet. Arbetsförmedlingen har vidare uppgett att en hänvisning till daganteckningen respektive tjänsteanteckningen ska göras i beslutsdokumentet.

Förutsatt att myndighetens rutiner följs delar jag Arbetsförmedlingens uppfattning att motiveringsskyldigheten uppfylls. Förfarings sättet är dock onödigt komplicerat och inte utan risker. Vid inspektionen i Karlstad visade det sig att det endast i något fall framgick av dokumentationen i ärendet att motiveringen i daganteckningarna eller tjänsteanteckningen hade bifogats beslutet. Anmälningss granskningen hos JO talar i samma riktning. Mot denna bakgrund bör möjligheterna att ändra besluts mallarna utredas i samband med att det nya dokumenthanterings systemet införs. Innan myndigheten har gjort detta är det dess skyldighet att se till att de nuvarande rutinerna följs.

Sammanfattning

Den sammantagna bilden av hur dokumentation liksom dokument- och akthantering har skötts på arbetsförmedlingskontoren är oroande.

Jag vill betona att de brister jag redovisat ovan har påträffats i flera olika ärendetyper och att de inte kan hänföras till något enskilt kontor eller handläggare. Problemen har förekommit generellt. Det är ytterst ledningens ansvar att säkerställa att korrekta rutiner finns och tillämpas i verksamheten. Att en myndighet ser till att reglerna om dokumentation samt dokument- och akthantering följs är av stor vikt för allmänhetens förtroende för myndigheten och dess verksamhet. Brister i dessa avseenden strider mot förvaltningsrättsliga regler och principer samt äventyrar den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar. Med hänsyn till bristernas omfattning ser jag allvarligt på det som kommit fram.

Arbetsförmedlingen har uppgett att vikten av dokumentation har varit i fokus på myndigheten under hela 2012 och att rutinerna för dokumentation förväntas bli bättre i och med att det nya systemstödet tas i bruk och de omarbetade handläggarstöden görs tillgängliga.

Jag utgår från att Arbetsförmedlingen kommer att ägna fortsatt uppmärksamhet åt problemen och genom informationsinsatser göra arbetsförmedlingskontoren medvetna om vad jag har anfört här.

Jag förutsätter vidare att myndighetens ledning noga följer hur utvecklingsarbetet på arbetsförmedlingskontoren fortlöper och vidtar de åtgärder som krävs för att säkerställa att korrekta rutiner finns och att de tillämpas.

Arbetsförmedlingen kritiserar för de brister som konstaterats.

Kritik mot Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa, som avslagit en ansökan om arbetslöshetsersättning för att arbetsgivarintyget inte utfärdats på ett särskilt formulär

(Dnr 961-2013)

Beslutet i korthet: Anmälaren hade till sin anmälan om arbetslöshetsersättning fogat ett undertecknat arbetsgivarintyg från sin tidigare arbetsgivare. Intyget var utfärdat enligt det formulär som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har fastställt och som läses maskinellt. Enligt formuläret skulle vissa uppgifter redovisas på en särskild blankett. Blanketten bifogades anmälan och var undertecknad. De efterfrågade uppgifterna fanns emellertid inte i blanketten utan arbetsgivaren hänvisade till en bilaga där uppgifter redovisades.

Kassan avlog ansökan om ersättning med hänvisning till att ett fullständigt beslutsunderlag inte hade getts in. I beslutet angavs att uppgifter ifyllda på den särskilda blanketten saknades.

JO anser inte att bestämmelsen i 47 § lagen om arbetslöshetsförsäkring ger stöd för att avslå en ansökan om arbetslöshetsersättning med hänvisning till att arbetsgivarintyget inte har utfärdats på ett särskilt formulär. Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa kritiserades för beslutet att avslå anmälares ansökan.

Anmälan

C.A. framförde i en anmälan och i en kompletterande skrivelse klagomål mot Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa. Hon uppgav att kassan hade avslagit hennes ansökan om arbetslöshetsersättning med hänvisning till att ett fullständigt beslutsunderlag inte hade getts in, trots att de efterfrågade uppgifterna fanns bland de handlingar som kassan hade tillgång till.

Enligt C.A. krävde kassan att hennes tidigare arbetsgivare, Scania, skulle fylla i uppgifterna på en viss fastställd blankett för att hon skulle beviljas ersättning. Scania vägrade dock att göra detta då uppgifterna redan hade lämnats i en annan form. Enligt Scania skulle det innebära alltför mycket administration och risk för felskrivningar att lämna uppgifterna på det sätt kassan ville.

C.A. framförde även andra klagomål.

Utredning

Handlingar hämtades in. Av dessa framgick bl.a. följande. C.A:s anmälan om arbetslöshet kom in till kassan den 3 januari 2013. Till anmälan var ett undertecknat arbetsgivarintyg från Scania fogat. Intyget var utfärdat enligt det formulär som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har fastställt och som läses maskinellt. Enligt intyget skulle bl.a. ob-ersättning redovisas på en särskild blankett (Komplettering till arbetsgivarintyg). Blanketten bifogades anmälan och var undertecknad av Scania. De efterfrågade uppgifterna fanns emellertid inte i blanketten utan Scania hänvisade till en bilaga där uppgifter

om bl.a. ob-ersättning redovisades genom Scantias tidrapporter. Arbetsgivarintyg med bilagor gavs även in till kassan den 22 februari 2013.

Kassan avslag ansökan om ersättning den 25 februari 2013 med hänvisning till att ett fullständigt beslutsunderlag inte hade getts in. I beslutet angavs att den handling som saknades var blanketten Komplettering till arbetsgivarintyg. Beslutet angavs vara fattat med stöd av 47 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa anmodades att yttra sig över klagomålen avseende kassans beslut att avslå C.A:s ansökan om ersättning med hänvisning till att beslutsunderlaget inte var fullständigt. I sitt svar uppgav kassan (genom försäkringsspecialisten Lars Bromfält) bl.a. följande.

Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa mottog den 3 januari 2013 en anmälan om arbetslöshet och arbetsgivarintyg från vår medlem C.A. Ansökan om ersättning gällde från och med den 3 december 2012. Arbetsgivarintyget avsåg tiden juli 2011 till 23 augusti 2012 hos Scania [...]. Kompletterande löneuppgifter till arbetsgivarintyget om ob-tillägg och sjuklön inkom tillsammans med ansökan, men var inte redovisade på den kompletteringsbilaga som används av a-kassorna utan på annat sätt.

Den 29 januari 2013 begärde vi kompletterande uppgifter.

Den 11 februari begärde vi fler kompletterande uppgifter. Det gällde följande:

kompletterande uppgifter från Scania om lön på den blankett med bilaga (arbetsgivarintyg) som avses i 47 § ALF.

Den 22 februari kom [...] löneuppgifter från Scania. Löneuppgifterna från Scania var dock inte redovisade på kompletteringsbilagan till det av IAF fastställda arbetsgivarintyget. Bilagan i sig fanns visserligen med, men innehöll endast en hänvisning till ett bifogat dokument med löneuppgifter, utskrivna på papper med Scantias logotyp. Dessa löneuppgifter är exakt desamma som den 3 januari 2013 inkom till a-kassan tillsammans med anmälan om arbetslöshet.

Den 25 februari fattade en handläggare beslut om att inte medge rätt till ersättning på grund av att han bedömt att vi inte hade ett tillräckligt beslutsunderlag då uppgifterna från Scania inte var redovisade på kompletteringsbilagan till arbetsgivarintyget.

Medlemmen ringde därefter den 28 februari. En handläggare som tog emot samtalet skickade då e-post till den handläggare som den 25 februari hade fattat avslagsbeslutet och meddelade att medlemmen ansåg att vi borde kunna läsa de utskrivna löneuppgifterna, trots att de inte var ifyllda på kompletteringsbilagan till arbetsgivarintyget.

Våra kommentarer

Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa kunde ha begärt att medlemmen skulle sända in kompletterande löneuppgifter från Scania på bilagan till blanketten arbetsgivarintyg [...] redan den 29 januari 2013. Nu gjorde vi det först den 11 februari 2013 i samband med en kompletteringsbegäran om en timrapport. Det är dock möjligt att ärendets ursprungliga handläggare

gjort bedömningen att de befintliga löneuppgifterna var tillräckliga och därför inte begärde några kompletterande uppgifter.

Det saknades å andra sidan inte anledning för a-kassan att begära in uppgifterna på den särskilda kompletteringsbilagan. Vi anser att Scania på begäran skulle ha fyllt i den av IAF fastställda kompletteringsbilagan till arbetsgivarintyget.

Vår uppfattning är att vi inte utan vidare utredning borde ha avslagit ersättningsrätten då löneuppgifterna trots kompletteringsbegäran inte inkom på den särskilda kompletteringsbilagan. I detta läge borde vi ha haft en dialog med medlemmen om anledningen till att löneuppgifterna inte inkommit på kompletteringsbilagan. Om det då visat sig att medlemmen haft svårt att få uppgifterna på just denna bilaga borde vi ha prövat om de befintliga uppgifterna hade kunnat användas som underlag för beslut om ersättningsrätt.

Av kassans yttrande framgick vidare att kassan hade fått information som kunde tyda på att C.A. bedrev någon form av egen verksamhet, vilket behövde utredas. När C.A. hörde av sig och framförde synpunkter på avslagsbeslutet var frågan om kompletteringsbilagan med löneuppgifter kunde accepteras därför inte längre i fokus. Handläggaren kom dock överens med C.A. om att handläggaren skulle ringa till Scania för att kontrollera uppgifterna om ob-tillägg och sjuklön. Samtidigt förelades hon att komplettera sin ansökan med vissa uppgifter om den egna verksamheten. Den 21 mars 2013 meddelade C.A. att hon inte ville ha någon ytterligare kontakt med kassan och att hon inte tänkte skicka in de handlingar som behövdes för att kassan skulle kunna bedöma om hon bedrev egen verksamhet. Mot denna bakgrund fattades inte något nytt beslut om C.A:s ansökan om ersättning.

I ett beslut den 24 mars 2014 anförde JO Renfors följande.

Rättslig reglering

I 47 § första stycket lagen om arbetslöshetsförsäkring angavs vid tidpunkten för kassans beslut följande.

Ansökan om ersättning görs hos arbetslöshetskassan. Till ansökan skall fogas intyg av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömning av den sökandes ersättningsrätt. Kan ett sådant intyg bara skaffas med stora svårigheter, får arbetsförhållandena och övriga omständigheter styrkas på annat sätt. Arbetsgivare ska på begäran utfärda intyget enligt formulär som fastställts av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Möjligheten att styrka nödvändiga uppgifter på annat sätt än genom ett arbetsgivarintyg infördes den 1 juli 1984. I propositionen (prop. 1983/84:126 s. 21) angav föredragande departementschefen bl.a. följande.

Jag förordar [...] att kravet på arbetsgivarintyg inte skall vara absolut. Visar det sig att det finns svårigheter att förete intyg, bör kravet [...] inte gälla. Normalt lär det inte vara några problem att på annat sätt styrka de uppgifter som har betydelse när det gäller att bedöma rätten till ersättning och ersättnings storlek.

Det normala skall naturligtvis också i fortsättningen vara att arbetsgivarintyg företes. Skulle det visa sig att den ordning som jag nu har förordat

medför att arbetsgivarna i ökad omfattning underlåter att fullgöra sin skyldighet att utfärda intyg, är jag beredd att överväga lämpliga åtgärder och återkomma med förslag om sådana.

Lagarna om arbetslöshetsförsäkring har omarbetats flera gånger. Kravet på att arbetsgivarna ska utfärda arbetsgivarintyg enligt ett fastställt formulär har dock inte kommenterats närmare.

Bedömning

Bestämmelsen i 47 § lagen om arbetslöshetsförsäkring anger vad som krävs av den som ansöker om ersättning. Ett av kraven innebär att sökanden ska bifoga ett intyg av arbetsgivaren med de uppgifter som behövs för att bedöma sökandens rätt till ersättning. Arbetsgivaren har en skyldighet att utfärda ett sådant intyg, och att göra det enligt ett särskilt formulär, om det begärs. Skyldigheten är dock inte sanktionerad.

För att minska risken för att en sökande drabbas av att en arbetsgivare försummar skyldigheten att utfärda ett intyg kan en sökande enligt 47 § även styrka de uppgifter som behövs för att bedöma ersättningsfrågan på annat sätt, om det medför stora svårigheter för sökanden att skaffa ett intyg.

Utförningen av 47 § ger inte något tydligt svar på hur kravet på att en sökande ska ge in ett intyg från arbetsgivaren om sina arbetsförhållanden förhåller sig till arbetsgivarens skyldighet att utfärda intyget enligt det formulär som har fastställts av IAF. Enligt ordalydelsen i 47 § andra meningen ställs inga krav på att det arbetsgivarintyg som sökanden ska bifoga ansökan ska vara utfärdat enligt något särskilt formulär. Det kan därmed, enligt min mening, inte komma i fråga att låta det gå ut över sökanden när en arbetsgivare inte vill använda det fastställda formuläret. För en sådan ordning måste det krävas ett klart författningsstöd. Enligt min mening är inte heller regleringen i 47 § tredje meningen tillämplig när arbetsgivaren har gett in ett intyg med nödvändiga uppgifter, om än inte på det fastställda formuläret.

Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa har, såvitt kommit fram, avslagit C.A:s ansökan endast på grund av att arbetsgivarintyget inte har getts in på det fastställda formuläret. Då det saknas ett klart författningsstöd för att avslå ansökan på denna grund ska kassan kritiseras för det beslut som fattats.

Vad som har kommit fram i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Anmälan mot Arbetsförmedlingen för att en kommunplacering dröjt två år efter det att uppehållstillstånd beviljats

(Dnr 2697-2013)

Beslutet i korthet: Arbetsförmedlingen är skyldig att, när det finns behov av det, anvisa vissa nyanlända invandrare bosättning i en kommun. Arbetsförmedlingen har emellertid inte någon möjlighet att kräva att kommunen ska ta emot en viss person eller familj.

I det aktuella ärendet dröjde det cirka två år från det att en kvinna och hennes dotter (född 2002) beviljades uppehållstillstånd i Sverige till dess att de anvisades en bosättningskommun av Arbetsförmedlingen. En av anledningarna till att anvisningen drog ut på tiden var dotterns särskilda behov. Arbetsförmedlingen presenterade familjen för 17 olika kommuner innan en kommun slutligen erbjöd familjen bosättning. Fram till dess bodde familjen i ett av Migrationsverkets anläggningsboenden, vilket inte var anpassat efter dotterns särskilda behov. Om Arbetsförmedlingen hade arbetat effektivare med bosättningsärendet och informationsutbytet mellan berörda myndigheter hade fungerat bättre skulle handläggningstiden förmodligen ha förkortats.

Den främsta anledningen till den långa handläggningstiden är dock inte Arbetsförmedlingens agerande utan att så många kommuner inte ansett sig ha möjlighet att erbjuda familjen bosättning. Ärendet illustrerar konsekvenserna av en lösning med frivilliga överenskommelser. En kopia av beslutet översänds därför till Arbetsmarknadsdepartementet för kännedom.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 maj 2013 framförde socialsekreteraren Linnéa Rehnblom i Kiruna kommun kritik mot Arbetsförmedlingen för att B.A.T. och hennes dotter ännu inte hade fått någon kommunplacering, trots att de hade haft permanent uppehållstillstånd i Sverige i nästan två år.

Av anmälan framgick bl.a. följande.

B.A.T. och hennes dotter (född i december 2002) beviljades permanent uppehållstillstånd i Sverige den 29 juni 2011. Dottern hade särskilda behov och fick en personlig assistent. Kiruna kommun kunde dock inte erbjuda någon ytterligare hjälp så länge B.A.T:s boendesituation var som den var. Vid tiden för anmälan till JO bodde de i ett vardagsrum i en av Migrationsverkets lägenheter i Kiruna, utan möjlighet att stänga om sig. Boendet var även i övrigt olämpligt, och dottern kunde inte vistas där efter skolan. Handläggare från socialtjänsten och Arbetsförmedlingen i Kiruna hade vid ett flertal tillfällen försökt få Arbetsförmedlingens bosättningssektion i Norrköping att skynda på ärendet.

Utredning

JO kontaktade den 17 maj 2013 teamledaren Ulrika Niia vid Migrationsverkets mottagningsenhet i Kiruna, som lämnade följande upplysningar.

Den aktuella familjen är fortfarande inskriven hos Migrationsverket, men Arbetsförmedlingen ansvarar för kommunplaceringen eftersom modern omfattas av etableringsreformen [...]. Familjen bor i ett av Migrationsverkets anläggningsboenden. I mars 2012 fick familjen, som då bodde några trappor upp, flytta till ett boende på bottenvåningen efter att Migrationsverket fått information om att [dottern] hade problem med trappor. Det som därefter har förts fram till Migrationsverket har rört familjens kommunplacering, inte det nuvarande boendet.

Familjens ärende är enhetens äldsta och naturligtvis vill man att familjen så snart som möjligt ska få en kommunplacering. Det brukar inte ta så här lång tid att hitta en kommun till en barnfamilj. Troligen är det flickans särskilda behov som inverkar. Ärendet har lyfts fram på nätverksmöten med Arbetsförmedlingen.

Marina Hultkvist, tf. sektionschef på Arbetsförmedlingens bosättningsenhet i Norrköping, lämnade den 3 juni 2013 följande upplysningar.

Länsstyrelserna tecknar överenskommelser med kommunerna om länsstalen, dvs. kommunernas mottagningskapacitet. Emellertid är det en diskrepans mellan kommunernas vision och vilja och de bostäder som kommunerna de facto kan erbjuda. Oftast är det endast hälften av kommunens anvisningsbara platser som verkligen kan erbjudas under det år länsstalen tecknats för. En kommun har vidare alltid vetorätt och kan därmed, av olika skäl, avböja att ta emot t.ex. en familj.

Handlingar i ärendet hämtades in från Arbetsförmedlingen. JO begärde därefter att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig.

Arbetsförmedlingen (chefsjuristen Joanna Berlin) angav i sitt yttrande bl.a. följande.

Familjens ärende kom in till Arbetsförmedlingens bosättningssektion i Norrköping den 7 juli 2011 och tilldelades en handläggare följande dag. Under de följande månaderna utreddes barnets behov närmare, och underlaget i bosättningsärendet kompletterades och uppdaterades kontinuerligt. Arbetsförmedlingen i Kiruna hade under hösten kontakt med Kiruna kommun som utredde barnets behov av särskilt stöd inom ramen för lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Barnet bedömdes vara i behov av undervisning i särskola, särskild skolbarnomsorg och tillsyn dygnet runt. De särskilda behov familjen hade försvårade möjligheten att snabbt finna lämpliga lösningar.

Den första presentationen för en kommun gjordes i december 2011, cirka fem månader efter att ärendet hade kommit in till bosättningssektionen. Därefter gjordes förfrågningar till sammanlagt ytterligare 16 kommuner. Den 22 maj 2013 erbjöd Härnösands kommun familjen att bosätta sig inom kommunen. Bosättningssektionen skickade en anvisning till Arbetsförmedlingen i Kiruna samma dag. Den 4 juni 2013 träffade handläggare på Arbetsförmedlingen B.A.T., som accepterade anvisningen.

Bosättningssektionen kontaktade Arbetsförmedlingen i Kiruna flera gånger om att underlaget i bosättningsärendet behövde kompletteras. Utredningen av barnets behov, som genomfördes av Kiruna kommun, tog dock lång tid och kommunikationen mellan kommunen och Arbetsförmedlingen verkar utifrån vad som kommer fram i daganteckningarna ha varit bristfällig. Först i april

2012 lämnade kommunens LSS-handläggare ett intyg om barnets problematik och kommunens åtgärder till Arbetsförmedlingen.

Bosättningssektionen konstaterade i ärendet att ett boende inte bara måste vara utformat på ett tryggt och säkert sätt för att möta familjens särskilda behov. Det måste även, på grund av dotterns behov av undervisning i särskola, skolbarnomsorg och liknande, ligga inom rimligt avstånd från sådana verksamheter. Ett boende måste slutligen kunna erbjuda B.A.T. själv rimligt pendlingsavstånd till hennes egna aktiviteter och framtida arbetsplatser.

Arbetsförmedlingen anförde därefter följande.

Arbetsförmedlingen gjorde efter december 2011 sammanlagt 17 presentationer av familjen. Härnösands kommun erbjöd bosättning i maj 2013. Det får anses vara ovanligt många förfrågningar, men Arbetsförmedlingen kan inte påverka hur kommunerna ställer sig till respektive förfrågan.

Presentationer av bosättningsärenden görs normalt inte till samtliga potentiella bosättningskommuner parallellt, i ärenden där det finns särskilda behov. Skälet till det är att om flera kommuner erbjuder samma familj bosättning, riskerar de att få stå för kostnader för tomma bostäder, platser i svenskundervisning, kostnader för särskilt stöd m.m., om den nyanlända familjen inte väljer just den kommunen för bosättning. Det skulle kunna innebära att kommunen i fråga inte erbjuder kommunplacering alls nästa gång det blir aktuellt med en förfrågan. I stället har Arbetsförmedlingen valt att göra presentationerna en i taget, eller i mindre grupper, och avvaktar svar innan man går vidare till nästa kommun. Svarstiderna varierar mellan kommunerna. Vissa kommuner meddelar relativt omgående (ofta inom ett par veckors tid) om man inte är beredd att erbjuda kommunplacering, medan andra kommuner inte meddelar sitt svar förrän efter ca 6 – 8 veckor. Härnösands kommun, som erbjöd familjen kommunplacering, svarade i detta ärende en månad efter förfrågan.

Det är kommunerna själva som väljer att erbjuda en viss person eller familj bosättning. Arbetsförmedlingen har ingen möjlighet att kräva att kommunerna [tar] emot en viss person eller familj.

Arbetsförmedlingen konstaterar att den genomsnittliga tiden från det att ett ärende inkommer till bosättningsenheten till dess kommunplacering erbjuds för närvarande är cirka 4 månader. För ärenden där det finns särskilda behov är mediantiden från beslut om uppehållstillstånd till anvisning för närvarande 167 dagar. När det aktuella ärendet aktualiserades 2011 var ledtiderna kortare.

Arbetsförmedlingen beklagar att det gick dryga 5 månader från det ärendet inkom till Arbetsförmedlingens bosättningssektion tills den första presentationen till kommun gjordes. Ärendet kom totalt att ta närmare 2 år. På grund av familjens särskilda behov anser Arbetsförmedlingen ändå att en längre handläggningstid än normalfallet måste vara acceptabelt. Arbetsförmedlingen kunde dock ha varit mer pådrivande för att få information om de behov familjen bedömdes ha från Kiruna kommuns LSS-handläggare, skola och barnomsorg. Troligen hade den långa tid ärendet tog kunnat kortas med ett par månader om samarbetet mellan Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Kiruna kommun och senare med övriga kommuner fungerat bättre.

Det är beklagligt att familjens boendeförhållanden uppfattats som direkt dåliga under så lång tid, men ansvaret för hur anläggningsboendet var utformat är dock inte Arbetsförmedlingens utan Migrationsverkets. Arbetsförmedlingen bedriver ett aktivt utvecklingsarbete av såväl interna rutiner som i samarbetet med övriga berörda parter för att förbättra bosättningsprocessen. Förhoppningsvis ska det arbetet resultera i att en liknande situation som i det nu aktuella ärendet inte upprepas.

Anmälarén, Linnéa Rehnblom, anförde bl.a. följande. Kommunen utreder inte familjers behov inför en kommunplacering utan gör utredningar när en enskild ansöker om stöd från kommunen. Sådana utredningar kan Arbetsförmedlingen begära att få ta del av, om den enskilde samtycker. För närvarande finns det inte några rutiner för samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunen vid kommunplaceringar där personer med särskilda behov väntar på placering. I ett beslut den 30 juni 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter (3 § lagen [2010:197] om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Arbetsförmedlingen ska, efter samråd med länsstyrelserna och Migrationsverket, fastställa en länsvis fördelning av det nationella behovet av mottagande av nyanlända (länsstal), se 3 § förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

När det finns behov ska Arbetsförmedlingen anvisa bosättning i en kommun till en nyanländ som har rätt till en etableringsplan enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Anvisningen ska göras till en kommun som har träffat en överenskommelse med länsstyrelsen om mottagande för bosättning. En anvisning ska göras snarast möjligt. (Se 6 och 8 §§ förordningen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.)

Länsstyrelserna ska främja samverkan mellan berörda kommuner och myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända (4 § lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Länsstyrelserna ska också träffa överenskommelser med kommuner inom länet om mottagande för bosättning av sådana nyanlända som omfattas av lagen om etableringsinsatser. Det ska därvid säkerställas att det finns kapacitet för att ta emot personer med särskilda behov av vård eller rehabilitering. (Se 4 och 5 §§ förordningen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.)

I förarbetena till lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare anges att etableringsinsatser bör påbörjas och bosättning ske så snabbt som möjligt. Att bosättningen sker snabbt är viktigt för att etableringsinsatserna ska kunna påbörjas utan tidsspillan och den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet därigenom påskyndas. (Se prop. 2009/10:60 s. 50 och s. 135.)

I lagstiftningsärendet övervägdes frågan om kommunerna skulle vara skyldiga att erbjuda nyanlända bosättning. Svårigheterna med en sådan lagstiftning vad gäller effekter och genomförande bedömdes dock överväga de fördelar en sådan lagstiftning skulle kunna medföra. Ordningen med frivilliga överenskommelser fick därför bestå. (Se a. prop. s. 131 f.)

Bedömning

Lagstiftningen angående nyanlända invandrare som har rätt till en etableringsplan och behov av en anvisning för bosättning i en kommun bygger på frivilliga

överenskommelser mellan länsstyrelserna, kommunerna och Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen kan därför endast anvisa en nyanländ invandrare bosättning i en kommun som godtar anvisningen.

När en person som har rätt till en etableringsplan har fått uppehållstillstånd ska Arbetsförmedlingen snarast möjligt göra en anvisning för bosättning i en kommun, om det finns ett sådant behov. B.A.T. och hennes dotter beviljades permanent uppehållstillstånd i Sverige den 29 juni 2011. Först den 22 maj 2013 anvisades de en bosättningskommun, efter att 17 kommuner tillfrågats.

Det är naturligtvis högst otillfredsställande att det dröjde nästan två år innan B.A.T. och hennes dotter fick en kommunplacering. Ärendet komplicerades av dotterns särskilda behov, vilket säkerligen också är en förklaring till att många kommuner inte hade möjlighet att erbjuda dem ett lämpligt boende. Samtidigt är det just i dessa fall det är som mest angeläget att en placering inte drar ut på tiden.

Arbetsförmedlingen har redogjort för myndighetens arbete med att försöka hitta en bosättningskommun. Utifrån denna redogörelse och dokumentationen i ärendet kan jag, i likhet med Arbetsförmedlingen, konstatera att arbetet hade kunnat bedrivas mer intensivt än vad som skedde. Dels tog det fem månader innan den första kommunen tillfrågades, dels gick det under andra och tredje kvartalet 2012 flera månader från det att en kommun meddelade att den inte kunde erbjuda en placering till dess att nästa kommun kontaktades. Arbetsförmedlingen skulle också ha kunnat vara mer aktiv för att få upplysningar från Kiruna kommun om familjens behov.

Enligt vad som har kommit fram saknar Arbetsförmedlingen tydliga rutiner för handläggningen av dessa ärenden. Det saknas också upparbetade rutiner för hur informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen, kommunerna och Migrationsverket ska gå till vid placering av personer med särskilda behov. Arbetsförmedlingen har uppgett att det bedrivs ett aktivt utvecklingsarbete såväl när det gäller skapandet av interna rutiner som när det gäller samarbetet med andra parter för att förbättra bosättningsprocessen. Det som har kommit fram i detta ärende bör beaktas inom ramen för myndighetens utvecklingsarbete.

En mer effektiv handläggning och ett bättre informationsutbyte hade förmodligen förkortat handläggningstiden i det aktuella ärendet. Den främsta anledningen till ärendets långa handläggningstid är dock, såvitt jag kan bedöma, inte det sätt Arbetsförmedlingen handlagt ärendet på, utan att så många kommuner inte ansett sig ha möjlighet att erbjuda familjen bosättning. Jag anser därför att det inte finns tillräckliga skäl för kritik mot myndigheten.

Det allmänna har ett övergripande ansvar för introduktion av nyanlända. För att Arbetsförmedlingen ska kunna anvisa nyanlända invandrare ett boende i en kommun krävs att det finns kommuner som vill och förmår ta emot dem. Arbetsförmedlingen har i dag inte någon möjlighet att kräva att en kommun tar emot en viss person eller familj. B.A.T:s och hennes dotters ärende illustrerar de brister som en lösning med frivilliga överenskommelser har och de konsekvenser det får för den som behöver anvisas ett boende. Det finns därför skäl att skicka en kopia av beslutet till Arbetsmarknadsdepartementet för kännedom. Beslutet översänds även till Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kritik mot Konkurrensverket för brister i samband med upptecknandet av förhör enligt konkurrenslagen

(Dnr 6358-2012)

Beslutet i korthet: I anmälan har framförts klagomål bl.a. över vilket sätt som Konkurrensverket har valt att dokumentera inspelade förhör som genomförts i samband med en utredning enligt konkurrenslagen (2008:579). Av 5 kap. 2 § konkurrenslagen följer bl.a. att Konkurrensverket ska uppteckna en förhørsutsaga. I avsaknaden av bestämmelser avseende vilket sätt som protokollföringen ska ske, uttalas i beslutet att det faller sig naturligt att stödja sig på regleringar som styr näraliggande verksamheter, som exempelvis förundersökningskungörelsen. Samtidigt framhålls att i fråga om Konkurrensverkets dokumentationsplikt, måste hållas i åtanke att det inte är fråga om en brottsutredande verksamhet i strikt mening.

I beslutet konstateras vidare att en ordning där förhör upptecknas som en sammanfattning kan vara acceptabel från rättssäkerhetssynpunkt, om sammanfattningen ger en objektiv och fullständig bild (speglar helheten) av vad som har framkommit i samband med förhöret. Därtill måste förhørsledaren innan förhöret påbörjas göra klart för de närvarande att förhørsprotokollet ska avfattas på sådant sätt. Konkurrensverket kritiseras för att ha en rutin som innebär att förhørsledaren efter förhörets avslutande avgör på vilket sätt förhöret ska upptecknas.

Enligt huvudregeln ska uppteckning och granskning av ett förhör ske innan förhöret avslutas. Om förhöret är särskilt omfattande eller behandlar komplicerade sakförhållanden kan Konkurrensverket avvakta med upptecknandet. Under sådana förhållanden ska upptecknandet och granskningen ske så snart som möjligt efter förhörets avslutande. I beslutet uttalas att det innebär att ett förhör i normalfallet ska upptecknas och granskas påföljande dag. Ytterligare någon tids fördröjning skulle kunna vara acceptabel i undantagsfall.

Konkurrensverket kritiseras för att ha tillämpat undantagsregeln för förhørs upptecknande i det aktuella fallet, trots att det står klart att förhören inte varit av komplicerad natur eller särskilt omfattande. För det fall att undantagsregeln är tillämplig, konstateras slutligen att det inte är i sin ordning att det – som i det aktuella fallet – dröjer tre veckor innan förhörspersonerna ges möjlighet att granska uppteckningarna.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 21 november 2012, begärde Aleris Holding AB och dess dotterbolag Aleris Diagnostik AB (vidare Aleris), genom ombuden advokaterna Olle Rislund och Amir Mohseni, att JO skulle granska Konkurrensverkets hantering av förhørsprotokoll inom ramen för Konkurrensverkets ärende dnr 232/2012 och pröva om Konkurrensverket följer gällande praxis avseende hur protokoll från inspelade förhör ska upprättas. I anmälan anförde Aleris i huvudsak följande.

Konkurrensverket har inom ramen för ärendet ålagt tre medarbetare hos Aleris att inställa sig till förhör hos verket med stöd av 5 kap. 1 § första stycket 2 konkurrenslagen (2008:579). Förhören genomfördes den 24, den 26 samt den 30 oktober 2012 och spelades i sin helhet in på ljudfiler av Konkurrensverket.

I fråga om protokollföringen från de genomförda förhören, så inleddes varje förhör med att Aleris ombud begärde att få del av fullständiga utskrifter av de inspelade förhören, alternativt kopior av ljudfilerna. Konkurrensverket har emellertid låtit meddela att verket inte avser göra en fullständig utskrift av ljudfilerna, utan i stället avser göra en ”sammanfattning” av förhören. I en skrift till Konkurrensverket den 8 november 2012 utvecklade Aleris grunderna för varför man anser att verket är skyldigt att göra en fullständig utskrift av de förhör som spelats in på ljudfiler. En sådan tolkning av bestämmelserna i 5 kap. 2 § andra stycket konkurrenslagen är i linje med förarbetena till lagen, JO:s uttalanden och principen om det bästa bevismedlet.

Den 9 november 2012 avslog Konkurrensverket Aleris begäran om att få ta del av antingen fullständiga utskrifter av förhören eller en kopia av ljudfilerna. Som skäl för beslutet angav Konkurrensverket att eftersom ljudupptagningarna inte var tillförda ärendet och någon fullständig utskrift av förhören inte hade färdigställts, kunde varken ljudupptagningarna eller en fullständig utskrift av förhören lämnas ut. Konkurrensverket synes vara av uppfattningen att verket inte har en skyldighet att göra en fullständig utskrift av de inspelade förhören, trots att verket bedömt att det som har framkommit vid förhören kan vara av vikt för ärendet. Konkurrensverket lät i stället meddela att verket skulle återkomma med en av verket upptecknad förkortad utsaga vid ett senare tillfälle.

Den 14 november 2012 skrev Aleris ombud på nytt till Konkurrensverket och bad verket ompröva sitt ställningstagande rörande förhørsutskrifterna. Konkurrensverket lät emellertid den 16 november 2012 per telefon meddela att Aleris begäran inte föranledde någon åtgärd och att verkets beslut att endast skriva ut sammanfattningar av förhören stod fast. Den 19 november 2012 skickade Konkurrensverket sammanfattningar av förhören till förhörspersonerna. Dessa har således kunnat ta del av förhören först tre till fyra veckor efter respektive förhörstillfälle. Inget av förhören kan anses ha varit särskilt omfattande eller ha behandlat komplicerade sakförhållanden och därmed har Konkurrensverket varit skyldigt att uppteckna förhören och låta förhörspersonerna granska uppteckningen innan förhören avslutades. Med anledning av den tid som passerat sedan förhörstillfällena, är det svårt för förhörspersonerna att, utan tillgång till förhørsinspelningarna, på ett adekvat sätt granska om uppteckningarna överensstämmer med det sagda ordet.

Utredning

Anmälan remitterades till Konkurrensverket för yttrande. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom generaldirektören Dan Sjöblom, följande.

Sammanfattning

- Uppgifter som lämnas vid förhör hos Konkurrensverket upptecknas.

- Konkurrensverket ger förhörspersoner möjlighet att granska en sådan uppteckning innan uppgifterna förs till ärendet, antingen i anslutning till förhöret eller så snart som möjligt därefter.
- Partsinsynen enligt förvaltningslagen (1986:223) gäller de uppgifter som tillförts ärende.

Begäran om yttrande

Inledningsvis kan Konkurrensverket påpeka att det är Aleris som begärt ut fullständiga utskrifter av förhören alternativt ljudfilerna och inte de förhörda individerna.

Mot bakgrund av det Aleris anfört är frågan om förhören har varit särskilt omfattande eller har behandlat komplicerade sakförhållanden som aktualiserar undantagsregeln i 5 kap. 2 § konkurrenslagen (2008:579), KL.

Bakgrund

Konkurrensverket har den 24, 26 och 30 oktober 2012 inom ramen för en utredning om ifrågasatt konkurrensbegränsande samarbete, dnr 232/2012, hållit förhör med två medarbetare i Aleriskoncernen och en konsult varvid Aleris ombud, advokaterna vid Advokatfirman Cederquist KB, tilläts närvara. Förhören var föremål för ljudupptagning av Konkurrensverket.

Efter förhören begärde Aleris ombud, advokaterna vid Advokatfirman Cederquist KB, att få tillgång till förhören i dess helhet, antingen i form av en kopia på ljudfilerna eller i form av fullständiga utskrifter av förhören.

Konkurrensverket har den 30 oktober 2012 och den 1 november 2012 per telefon meddelat att verket anser att ljudfilerna utgör interna minnesanteckningar och att de inte ska lämnas ut. Den 8 november 2012 inkom ombudet med en skriftlig vidhållen begäran om att få del av förhören i dess helhet, antingen genom fullständiga utskrifter av förhören eller genom en kopia av ljudfilerna.

Den 9 november 2012 meddelade Konkurrensverket beslut där verket avslog begäran om att lämna ut ljudupptagningarna eller fullständiga utskrifter av förhören på den grunden att ljudupptagningarna inte utgjorde allmänna handlingar och att det inte fanns någon fullständig utskrift av förhören. Av beslutet framgick att ljudupptagningarna inte hade tillförts ärendet. Beslutet har inte överklagats.

Konkurrensverket har gett förhörspersonerna möjlighet att granska uppteckningarna från förhören den 19 november 2012.

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 5 kap. 2 § KL gäller följande.

Vid förhör enligt 1 § första stycket 2 ska utsaga av den som förhörs upptecknas. Utsagan ska läsas upp eller tillfälle ges den förhörde att på annat sätt granska uppteckningen.

Uppteckning och granskning ska ske innan förhöret avslutats eller, om förhöret är särskilt omfattande eller behandlar komplicerade sakförhållanden, så snart som möjligt därefter.

Den förhörde ska tillfrågas om han eller hon har något att invända mot innehållet i uppteckningen. En invändning som inte medför någon ändring ska antecknas. Efter granskningen får uppteckningen inte ändras.

Enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 2007/08:135 s. 100 ff) infördes skyldigheten att uppteckna utsaga vid förhör, protokollföring, för att möjliggöra att uppgifter som ett vittne eller en part lämnat vid förhör hos Konkurrensverket får förebringas vid förhör i domstol, om den hördes uppgifter avviker från vad han eller hon tidigare anfört eller den som ska höras förklarar att han eller hon inte kan eller inte vill yttra sig.

Beträffande protokollföringen hänvisade propositionen till bestämmelserna om protokollföring vid förundersökning som finns i 23 kap. 21 § rättegångsbalken. Där anges bl.a. vad som gäller vid uppteckningar från förhör. Motsvarande regler skulle enligt propositionen tillämpas på Konkurrensverkets förhör.

Innehållet i 5 kap. 2 § KL överensstämmer i stora delar med innehållet i 23 kap. 21 § rättegångsbalken som har följande lydelse.

Vid förundersökningen skall protokoll föras över vad därvid förekommit av betydelse för utredningen.

Sedan en utsaga av en misstänkt eller någon annan har upptecknats skall utsagan läsas upp eller tillfälle på annat sätt ges den som har hörts att granska uppteckningen. Han skall också tillfrågas om han har något att invända mot innehållet. Uppteckning och granskning skall ske innan förhöret avslutas eller, om förhöret är särskilt omfattande eller behandlar komplicerade sakförhållanden, så snart som möjligt därefter. En invändning som inte medför någon ändring skall antecknas. Efter granskningen får uppteckningen inte ändras. Har utsagan först efter granskningen antecknats i protokollet, skall uppteckningen biläggas handlingarna.

I mindre mål får i stället för protokoll föras kortfattade anteckningar över det väsentliga, som förekommit vid förundersökningen.

Så snart åtal beslutats, har den misstänkte eller hans försvarare rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Har offentlig försvarare förordnats för den misstänkte, skall en avskrift utan särskild begäran lämnas eller sändas till försvararen.

Av 20–25 §§ förundersökningskungörelsen (1947:948), framgår vad protokoll och anteckningar vid förundersökning ska innehålla. Av 22 § förundersökningskungörelsen framgår bland annat följande.

Protokoll skall avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet.

Utsaga skall, i de delar den anses böra intagas i protokollet, återgivas i så nära överensstämmelse som möjligt med det talade ordet. Ordgrann återgivning behöver dock ej ske annat än då det ligger vikt på att de exakta ordalagen inflyta i protokollet. Utsaga som ordagrant antecknats i protokollet skall sättas inom citationstecken.

Efter lagändringen i rättegångsbalken år 1999 finns en möjlighet att låta uppteckningen och granskningen anstå en kortare tid. En förutsättning för detta är dock att förhöret är särskilt omfattande eller behandlar komplicerade sakförhållanden. I motiven (prop. 1997/98:181 s. 46) framhöll regeringen att det i komplicerade ärenden kan vara svårt för förhørsledaren att under förhöret ge uppteckningen dess slutliga avfattning. Regeringen nämnde i författningskommentaren ärenden avseende ekonomisk brottslighet av större omfattning (Fitger, kommentar till 23 kap. 21 § RB, s. 23:74 a, supplement 39, dec 2002).

Konkurrensverkets hantering av förhör

Förhör är en viktig metod, bland andra, för Konkurrensverket att samla in bevisning i ett ärende. Förhör vid Konkurrensverket är som regel omfattande och/eller behandlar komplicerade sakförhållanden eftersom en bedömning av konkurrensbegränsande effekter måste göras i förhållande till det aktuella rättsliga och ekonomiska sammanhanget. Förhören kan hållas såväl med representanter för det företag som är föremål för verkets utredning som med anställda vid företaget och andra som förmodas kunna lämna värdefull information. Förhörspersonen har rätt att ha med sig ombud.

Risken för samordning är något som Konkurrensverket har att beakta. Samordning kan ske såväl mellan företag som är föremål för Konkurrensverkets utredning som mellan de personer som verket har för avsikt att höra. Om risken bedöms som överhängande att de personer som ska förhöras i utredningen ska samordna sina berättelser kan Konkurrensverket hålla samtidiga parallella förhör eller hålla förhör direkt efter varandra. Konkurrensverket förfogar dock inte över lika långtgående befogenheter under utredningen som polisen.

Vid ett förhör deltar regelmässigt två till tre tjänstemän från Konkurrensverket.

Dokumentation av förhör

Vid förhör upprättas ett protokoll av vilket framgår vem som närvarade vid förhöret, när och var förhöret ägt rum samt om det lämnats uppgifter i förhöret som omfattas av sekretess. Om det är aktuellt ska det också framgå om personen har blivit informerad om reglerna om eftergift och näringsförbud.

För att inget ska glömmas bort eller förvanskas spelas förhören regelmässigt in. Inspelningen görs med modern digital teknik och det blir en ljudfil som sparas i Konkurrensverkets datasystem. Ljudfilen lyssnas av och ansvarig tjänsteman bestämmer om den ska skrivas ut ord för ord, dialogutskrift, eller om det är lämpligare med en konsoliderad version där allt väsentligt framgår.

På Konkurrensverket har ofta gjorts den bedömningen att utredningen underlättas av arbete med en konsoliderad version. Konkurrensverket kallar den konsoliderade versionen, uppteckningen, för "*sammanfattning*". (Jfr Rikspolisstyrelsens allmänna råd om förhör som spelas in på ljudband eller videoband; RPSFS 2000:62 FAP 400-1.) Sammanfattningen ska på ett objektivt sätt beskriva de relevanta uppgifter för utredningen som framkommit vid förhöret varvid upprepningar och information som är ointressant för ärendet kan utelämnas.

Att göra en bra och rättvisande sammanfattning är en tidskrävande uppgift som kräver olika avvägningar och bedömningar. Det är viktigt att sammanfattningen riktigt återspeglar vad som förevarit vid förhöret och att det som Konkurrensverket har för avsikt att tillföra ärendet uppfattats korrekt.

Den förhörde ges möjlighet i enlighet med 5 kap. 2 § KL att granska uppteckningen och, genom att påteckna densamma, godkänna den. Anser den förhörde att sammanfattningen inte återspeglar vad som sagts vid förhöret och därmed har invändningar går Konkurrensverkets tjänstemän igenom invändningarna. Är invändningarna enligt Konkurrensverkets bedömning riktiga så ändras sammanfattningen i enlighet med dem och den rättade sammanfattningen tillförs ärendet. Efter att sammanfattningen är granskad och godkänd så ändras den inte.

Är invändningarna emellertid sådana att Konkurrensverket anser att de inte återspeglar vad som framkommit vid förhöret tillförs både Konkurrensverkets version och den förhördes version ärendet. Konkurrensverket kan

även överväga att hålla ytterligare förhör för att reda ut oklarheter. En eventuell ny sammanställning skickas då åter för granskning.

Uppgifter som tillförs ärendet

Enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten. Part har vidare enligt 16 § FL rätt att ta del av det som tillförts ärendet.

Konkurrensverket är av den uppfattningen att en ljudinspelning vid ett förhör är av samma slag som en tjänstemans handanteckningar som skrivs i samband med ett förhör som inte spelas in. Både ljudinspelningen och handanteckningen görs för att komma ihåg vad som sades.

Sammanfattningen är att likställa med en tjänsteanteckning som upprättas med tjänstemannaansvar. Oavsett om sammanfattningen godkänts eller inte så är det denna uppteckning som tillförs ärendet och som part har insyn i med hänsyn till de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Konkurrensverket gör löpande under utredningen bedömning av vad som ska tillföras ärendet. För det fall hela förhöret bedöms vara av betydelse för utgången tillförs det ärendet. Konkurrensverket gör då en dialogskrift av ljudfilen. Part får insyn i det som tillförts ärendet.

Konkurrensverkets dnr 232/2012

Konkurrensverket utreder ett misstänkt konkurrensbegränsande samarbete avseende tjänster inom klinisk fysiologi och klinisk neurofysiologi mellan två företag, varav Aleris Diagnostik AB är ett. Misstankarna rör en överträdelse av förbudet i 2 kap. 1 § KL genom att företagen ska ha avtalat eller samordnat sig inför en upphandling.

Konkurrensverket har hållit förhör med flera personer från Aleriskoncernen under relativt kort tid. Konkurrensverket har tillmötesgått Aleris önskemål om tidpunkt för förhören i stor utsträckning.

Under samma tidsperiod har Konkurrensverket även hållit förhör med ett antal personer från andra företag som är föremål för Konkurrensverket utredning i samma ärende.

Konkurrensverket har i det aktuella ärendet valt att arbeta med sammanfattningar från förhör. Förhörspersonerna har inledningsvis informerats om att Konkurrensverket ämnar upprätta en sammanställning av de uppgifter från förhören som verket har för avsikt att tillföra utredningen. Förhörspersonerna har fått del av uppteckningarna cirka tre veckor efter förhörstillfället. Förhören har inte varit okomplicerade till sin natur. Uppteckningarna är mellan tre och sex sidor. Med anledning härav och med hänsyn till att Konkurrensverket under den aktuella koncentrerade tidsperioden har hållit ett flertal förhör med personer från olika i utredningen involverade företag har Konkurrensverket behövt denna tid för att sammanställa uppgifterna från förhören.

Avslutande kommentarer

Konkurrensverket anser inte att det föreligger någon skyldighet att upprätta fullständiga förhörsutskrifter. Konkurrensverket har i detta fall följt tillämpliga bestämmelser och sin interna praxis. Uppteckningarna är väl avvägda och avspeglar vad som sades vid förhören. Att det tagit Konkurrensverket tre veckor att färdigställa uppteckningarna får anses vara en rimlig tid i sådana här sammanhang. Om förhören, som Aleris anfört, var av enkel beskaffenhet torde det inte vara svårt för förhörspersonerna att uttala sig om huruvida Konkurrensverket uppfattat dem korrekt i sammanfattningen.

Det kan slutligen tilläggas att Aleris genom ombudet tilläts närvara vid förhören i den aktuella utredningen. Aleris kommer även att ha rätt att få del av uppteckningarna från förhören när de tillförts ärendet. Sammanfattningarna har ännu inte tillförts ärendet eftersom förhörspersonerna genom Aleris ombud låtit meddela att de i avvaktan på JO:s beslut inte vill kommentera uppteckningarna.

Aleris yttrade sig över remissvaret och anförde bl.a. följande. De tre genomförda förhören var av enkel beskaffenhet och pågick under kort tid (uppskattningsvis mellan trettio minuter och en och en halv timme). Även Konkurrensverkets sammanfattningar av förhören var korta (mellan tre och sex sidor långa). Förhören har inte heller behandlat komplicerade sakförhållanden, utan förhörspersonerna skulle huvudsakligen beskriva ett visst historiskt händelseförlopp och besvara vissa frågor om korrespondens som utväxlats. Det framkom inte några uppgifter vid förhören som förhörspersonerna eller Konkurrensverket behövde kontrollera efter det att förhören avslutats.

Varje förhör inleddes med en framställning av Aleris ombud om att få ta del av fullständiga utskrifter av de inspelade förhören alternativt kopior av ljudfilerna. Konkurrensverkets uppgift att en sådan framställning gjorts först efter det att förhören avslutades är således inte korrekt. Inte vid något av förhören kom Konkurrensverket och förhörspersonerna överens om hur förhören skulle dokumenteras. Vid det första förhöret den 24 oktober 2012 meddelade Konkurrensverket att verket avsåg att upprätta en sammanfattning från förhöret. Förhörspersonen accepterade inte detta tillvägagångssätt och Aleris ombud framförde att Aleris ville ta del av fullständiga utskrifter av förhören alternativt kopior av ljudfilerna. Vid de två övriga förhören nämnde inte Konkurrensverket hur förhören skulle komma att dokumenteras.

Aleris yttrande skickades till Konkurrensverket för kännedom.

I ett beslut den 12 september 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheter har följt de regler som gäller för förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en myndighet har fattat. Således brukar JO inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Det gör att jag inte kommer att göra några uttalanden avseende Konkurrensverkets beslut att inte lämna ut ljudfilerna från de genomförda förhören.

Konkurrensverket har i sitt remissvar redogjort för bestämmelserna i 5 kap. 2 § konkurrenslagen, som rör verkets skyldigheter att uppteckna förhör i samband med utredningar angående konkurrensbegränsande samarbeten. Reglerna har utformats med 23 kap. 21 § rättegångsbalken som förebild. Bestämmelserna i konkurrenslagen tillskapades samtidigt som det infördes en uttrycklig möjlighet att återropa förhörsutskrifter i samband med förhör inför domstol (se 8 kap. 14 § konkurrenslagen jfr med 36 kap. 16 § andra stycket rättegångsbalken). Avsikten var att på så sätt skapa rättssäkerhetsgarantier motsvarande de som gäller vid en förundersökning i brottmål (se prop. 2007/08:135 s. 101 f.).

I motiven till konkurrenslagen uttalade regeringen att det inte var nödvändigt att ytterligare reglera protokollföringen för att en förhörsuppteckning ska

få förebringas vid förhör i domstol (se prop. 2007/08:135 s. 102). Konkurrensverket har i sitt yttrande redogjort för delar av de bestämmelser i förundersökningskungörelsen som reglerar vad som ska antecknas i ett förundersökningsprotokoll. I avsaknaden av mer detaljerade bestämmelser avseende Konkurrensverkets protokollföring, faller det sig naturligt att stödja sig på regleringar som styr näraliggande verksamheter. Detta inte minst mot bakgrund av att bestämmelserna i 5 kap. 2 § konkurrenslagen infördes för att skapa ett rättssäkert förfarande. Samtidigt måste, i fråga om Konkurrensverkets dokumentationsplikt, hållas i åtanke att det inte är fråga om en brottsutredande verksamhet i strikt mening.

Konkurrensverket har i sitt remissvar uppgett att verket ”ofta” upptecknar genomförda förhör som en ”konsoliderad version” (sammanfattning). I dessa fall skrivs inte förhören ut ordagrant. För att ett sådant tillvägagångssätt ska vara acceptabelt från rättssäkerhetssynpunkt krävs, enligt min uppfattning, att sammanfattningen ger en objektiv och fullständig bild (speglar helheten) av vad som har framkommit i samband med förhöret. Därtill måste förhørsledaren innan förhöret påbörjas göra klart för de närvarande att förhørsprotokollet ska avfattas på sådant sätt. Det är således inte i sin ordning att – såsom Konkurrensverket beskrivit sina rutiner – förhørsledaren efter förhörets avslutande avgör huruvida förhöret ska skrivas ut ordagrant eller som en sammanfattning (jfr JO:s beslut den 15 oktober 2002 i dnr 1856-2002).

Trots de rutiner som beskrivits i föregående stycke, har Konkurrensverket gjort gällande att förhörspersonerna i det aktuella fallet inledningsvis informeras om att förhören skulle skrivas ut som sammanfattningar. Detta har tillbakavisats av Aleris, som å sin sida har gjort gällande att Konkurrensverket informerades om sin avsikt först i efterhand. I denna del står ord mot ord och enligt min uppfattning kan ytterligare utredning inte förväntas ändra på detta förhållande.

Enligt huvudregeln i 5 kap. 2 § andra stycket konkurrenslagen ska ett förhör upptecknas och granskas innan förhöret avslutas. Så behöver inte ske om förhöret är särskilt omfattande eller behandlar komplicerade sakförhållanden. Uppteckning och granskning ska då ske så snart som möjligt därefter. Enligt motiven till 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken, kan undantagsregeln vara tillämplig i ärenden avseende ekonomisk brottslighet av större omfattning. Om uppteckningen inte sker innan förhöret avslutats, så ska i normalfallet uppteckningen färdigställas påföljande arbetsdag (se prop. 1997/98:181 s. 47).

Utredningen visar att Konkurrensverket i det aktuella fallet genomförde tre förhör – den 24, den 26 och den 30 oktober 2012. Den 19 november 2012 (drygt tre veckor efter det första förhöret) gavs förhörspersonerna möjlighet att granska förhørsuppteckningarna. Enligt Konkurrensverket var förhören ”inte okomplicerade till sin natur” och uppteckningarna uppgick till mellan tre och sex sidor. Detta förhållande och att verket genomfört ett flertal förhör under kort tid, gjorde att undantagsregeln – enligt Konkurrensverket – var tillämplig.

Jag noterar att Konkurrensverket inte närmare har utvecklat vad som gjort att förhören inte har varit okomplicerade. Mot detta ska ställas Aleris uppgifter. Enligt Aleris var förhören okomplicerade och bestod i att förhörspersonerna skulle beskriva ett visst historiskt händelseförlopp samt besvara vissa frågor

om korrespondens som utväxlats. Dessa påståenden har inte tillbakavisats av Konkurrensverket.

Jag vill understryka att hur Konkurrensverket väljer att organisera sitt arbete saknar betydelse för undantagsregelns tillämplighet. Det är således inte acceptabelt att Konkurrensverket – på grund av att verket valt att genomföra ett stort antal förhör under kort tid, med arbetsanhopning som följd – väljer att uppteckna förhören i efterhand. Med beaktande av de uppgifter som Aleris lämnat angående förhörens syfte sammantaget med förhörssammanfattningarnas omfattning, framstår det enligt min mening som klart att ärendet inte har varit av sådan komplicerad natur eller att förhören varit så pass omfattande att undantagsregeln varit tillämplig. Förhören borde således ha hanterats enligt huvudregeln i 5 kap. 2 § andra stycket konkurrenslagen.

Av Konkurrensverkets yttrande framgår vidare att de förhör som genomförs av verket ”som regel är omfattande och/eller behandlar komplicerade sakförhållanden”. Jag ifrågasätter inte att Konkurrensverkets verksamhet gör att undantagsregeln för upptecknande av förhör behöver tillämpas i större omfattning än vad som är fallet vid förundersökningar i brottmål. Dock vill jag framhålla att det är fråga om en undantagsregel och den får inte göras till en huvudregel i myndighetens rutiner. Det måste således göras en bedömning i varje enskilt fall huruvida undantagsregeln är tillämplig.

För det fall Konkurrensverket använder sig av undantagsregeln så ska uppteckning och granskning av förhöret i normalfallet ske påföljande dag. Ytterligare någon tids fördröjning kan vara acceptabel i undantagsfall. Det är emellertid inte i sin ordning att det – som i fallet med Aleris förhör – dröjer tre veckor innan förhörspersonerna ges möjlighet att granska uppteckningen.

Vad som i övrigt har framkommit i ärendet föranleder inte någon kommentar från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.

Allvarlig kritik mot Statens fastighetsverk för bristfällig hantering av en begäran om handlingsutlämnande m.m.

(Dnr 3869-2013)

Beslutet i korthet: En förening begärde i maj 2013 hos Statens fastighetsverk (SFV) att få ta del av allmänna handlingar. Först efter nästan fyra veckor beslutade verket att bara lämna ut en del av de begärda handlingarna.

Föreningen överklagade SFV:s beslut i september 2013. Först i januari 2014 överlämnade verket överklagandet till kammarrätten. I mitten av februari 2014 avvisade domstolen föreningens överklagande med motiveringen att den fastighetsjurist hos SFV som hade prövat utlämnandefrågan saknade behörighet att göra det och att beslutet därmed inte var överklagbart.

Den bristande hanteringen har bl.a. inneburit att föreningen i februari 2014 – dvs. nästan nio månader efter det att begäran registrerades hos SFV – fortfarande inte hade fått sin begäran prövad på ett korrekt sätt. SFV:s beslut var dessutom bristfälligt motiverat. SFV får allvarlig kritik för sin hantering av ärendet.

Bakgrund

Advokaten Karl Larsson och jur.kand. David Schreiber är ombud för Väderöarnas Intresseförening (föreningen). Föreningens medlemmar hyr fritidshus på Väderöarna. Med anledning av att Statens fastighetsverk (SFV) i ett brev till föreningen, daterat den 13 mars 2013, uppgav att myndigheten planerade att teckna avtal med Väderöarnas Vårdshus (Fjällbacka Fyren AB), om hamn, hamnanläggning och fritidshus på ön, lämnade föreningen in en skrift till SFV. Skriften var daterad den 21 maj 2013 och registrerades i SFV:s diarium den 31 maj 2013. I skriften uppgav föreningen att det hade kommit till föreningens kännedom att det redan fanns överenskommelser mellan SFV och Fjällbacka Fyren AB om en rad verksamheter. Därefter räknade föreningen upp 17 punkter med verksamheter där det redan skulle finnas överenskommelser. I uppräknningen omnämndes bl.a. ett antal avtal om hyresrätter, byggnationer m.m. Enligt föreningen väckte de redan existerande överenskommelserna frågor om lagenligheten hos de upphandlingar i fråga om Väderöarna som SFV gjort. Av den anledningen begärde föreningen att SFV skulle lämna en skriftlig redogörelse för dessa förhållanden. Vidare begärde föreningen att SFV skulle besvara vilka ingångna avtal som fanns mellan SFV och Fjällbacka Fyren AB, vem som ansvarade för dessa avtal, och – för de fall det inte fanns några skriftliga avtal – vilka andra typer av överenskommelser som fanns och hur dessa hade diarieförts. Skriften avslutades med följande.

Utöver ovan nämnda redogörelse, uppgifter, handlingar och avtal önskar vi få ta del av samtlig korrespondens, inklusive e-postkorrespondens, mellan SFV och Fjällbacka Fyren AB avseende ovan nämnda förhållanden. Vi önskar även få ta del av samtlig korrespondens mellan Ann-Charlotte Alexandersson och Fjällbacka Fyren AB, inklusive e-postkorrespondens samt e-

postlogg beträffande sådana meddelanden. Vidare önskar vi ta del av samtlig korrespondens mellan Pär Färdmo, Anders Rööf, Anders Eydal och Fjällbacka Fyren AB, inklusive e-postkorrespondens samt e-postlogg beträffande sådana meddelanden.

Anmälan till JO

I en anmälan, som kom in till JO den 8 juli 2013, framförde föreningen klagomål över att begäran om att få ta del av handlingar ännu inte hade besvarats av SFV. I anmälan uppgav föreningen att en påminnelse om begäran om att få ta del av handlingarna hade skickats till SFV den 19 juni 2013. Enligt föreningen kunde en väntetid om cirka sju veckor inte anses rimlig vid handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling.

Utredning

Anmälan remitterades till SFV för yttrande. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom fastighetsjuristen Ann-Charlotte Alexandersson, följande.

SFV har anmodats att yttra sig över en anmälan från Karl Larsson och David Schreiber båda ombud för Väderöarnas Intresseförening (nedan kallade anmälarna) angående utlämnande av allmänna handlingar gällande Norra Väderöarna 1:1.

Verket kan endast konstatera att anmälarna borde ha erhållit svar långt tidigare. Detta beror på olyckliga omständigheter, såsom att ett stort antal handlingar aktualiserades. Flera personer på verket var också involverade och vissa av dem hade semester under den aktuella perioden.

Såsom framgår av anmälarnas brev begärdes uppgifter om ett stort antal påstådda överenskommelser mellan verket och Fjällbacka Fyren AB.

Verket har försökt att tillmötesgå deras begäran. Men just beroende på att anmälarnas uppgifter var så allmänna har det varit ett ytterst tidsödande arbete.

Verkets inställning till anmälarnas begäran om utlämnande av allmänna handlingar framgår av mitt brev med bilagor till anmälarna daterat den 27 juni 2013 (skickat med A-post samma dag), se bilaga 1.

Anmälarna gör gällande att de inte mottagit detta brev. Till stöd för att brevet med bilagor har sänts åberopar verket utdrag verkets diarium, se bilaga 2 [ej medtagen här, JO:s anm.].

Bilaga 1 till yttrandet, som var underskriven av fastighetsjuristen Ann-Charlotte Alexandersson, hade följande innehåll.

Angående Norra Väderöarna 1:1 – Fråga om utlämnande av allmänna handlingar

Karl Larsson och David Schreiber har, på uppdrag av Väderöarnas Intresseförening, begärt att få ta del av olika handlingar som anges i brev till Statens fastighetsverk (SFV) den 21 maj 2013.

Fjällbacka Fyren AB (Väderöarnas Vårdshus) äger byggnaden som verksamheten bedrivs i. Marken arrenderar Väderöarnas Vårdshus av SFV.

Ett avtal gällande hamnen är på gång, men är inte undertecknat ännu.

De flesta avtal som SFV har med Väderöarnas Vårdshus är muntliga i avvaktan på att serviceanläggningen i hamnen ska byggas. När anläggningen står färdig nästa år ska alla avtal formaliseras i skrift.

När det gäller den skriftliga korrespondensen mellan tjänstemännen vid SFV gäller följande:

Ann-Charlotte Alexandersson har inte haft någon korrespondens direkt till Väderöarnas Vårdshus utan hon har endast haft kontakt med förvaltarna (Anders Eydal och Anders Röös). Denna korrespondens anser SFV är internt arbetsmaterial och ska alltså inte lämnas ut.

Pär Färdmos, Anders Eydals och Anders Röös' korrespondens med Väderöarnas Vårdshus betraktar SFV likaledes som arbetsmaterial, då inga skriftliga avtal har färdigställts. Denna korrespondens kommer inte heller att lämnas ut.

Så fort SFV skriftligen har tecknat olika avtal med Väderöarnas Vårdshus kommer vi givetvis lämna ut dessa.

Till handlingen var bifogat bl.a. en bilaga med anvisningar för överklagande. Av det bifogade utdraget från SFV:s diarium framgick att skrivelsen hade skickats till föreningens ombud den 27 juni 2013.

Med anledning av remissvaret begärde JO i en förnyad remiss att SFV skulle lämna följande förtydliganden:

- En utförlig beskrivning av SFV:s rutiner för hantering av frågor om utlämnande av allmänna handlingar.
- En utförlig beskrivning av hur SFV hade handlagt begäran om utlämnande av allmänna handlingar i det aktuella fallet och verkets bedömning av det som hade kommit fram.
- En beskrivning av vem som enligt SFV:s delegationsordning har behörighet att besvara remisser från JO.

I ett kompletterande remissvar anförde SFV, genom tf. chefsjuristen Tomas Gustavsson, följande:

SFV har i JO:s tidigare begäran om yttrande daterat 2013-07-11 blivit ombett att yttra sig över Väderöarnas intresseförenings (Föreningen) inlägga till JO. SFV lämnade yttrande genom fastighetsjurist Ann-Charlotte Alexandersson som enligt bifogad fullmakt, [bilaga 1](#), [ej medtagen här, JO:s anm.] är behörig att företräda verket inför domstolar och myndigheter.

I yttrandet redogör Ann-Charlotte Alexandersson för hur SFV i det aktuella fallet hanterat Föreningens begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Som framgår av yttrandet har Föreningen begärt ut ett stort antal handlingar bland annat om påstådda överenskommelser mellan SFV och en av hyresgästerna på Väderöarna – Fjällbacka Fyren AB. Av yttrandet framgår även att många av de efterfrågade handlingarna överhuvudtaget inte existerar. Berörda handläggare har därför noggrant gått igenom alla handlingar som rör Väderöarna och sedan har man tillsammans kommit överens om vad som kunde lämnas ut. Det har således varit ett tidsödande arbete för SFV att utreda vilka handlingar Föreningen faktiskt efterfrågat och vilka handlingar som var allmänna och även offentliga. Att vissa av de efterfrågade handlingarna sedermera inte lämnades ut utan fördröjning beror på att SFV och Fjällbacka Fyren AB vid tillfället höll på att förhandla om villkoren för kommande nyttjanderättsavtal. Av affärsmässiga skäl ansåg SFV att det kunde vara till men för förhandlingarna om uppgifterna offentliggjordes. SFV:s beslut att inte lämna ut handlingarna åtföljdes av en besvärshänvisning och Föreningen hade alla möjligheter att begära kamrarrättens prövning. Om Föreningen hade begärt en prövning och om kamrarrätten hade beslutat att handlingarna skulle lämnas ut hade SFV naturligtvis efterkommit ett sådant beslut.

SFV har tydliga rutiner för hanteringen av allmänna handlingar vilket framgår av ”Styrande dokument Informationshantering”, [bilaga 2](#), [ej medtagen här, JO:s anm.] daterat 2013-09-25 och som ersatt tidigare Styrande dokument daterat 2007-02-09, [bilaga 3](#) [ej medtagen här, JO:s anm.].

SFV är av uppfattningen att en myndighets beslut att avslå en begäran om utlämnande av allmänna handlingar i ett enskilt fall i första hand ska göras genom att beslutet överklagas till kammarrätten. Myndigheten har då möjligheter att efterfölja kammarrättens eventuella beslut att lämna ut handlingarna.

För att ytterligare tydliggöra omständigheterna i detta fall kan behövas en beskrivning av bakgrunden.

Över hela Sverige finns kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer som staten äger. Bakom varje fasad och i varje kulturlandskap döljer sig unika berättelser och kunskaper från tidigare generationers byggare och brukare. Tillsammans berättar husen och marken vårt lands historia. SFV förvaltar cirka 2 300 fastigheter med ungefär 3 000 byggnader i Sverige samt 6,4 miljoner hektar mark vilket är en sjundedel av Sveriges yta.

Utöver detta förvaltar SFV svenska ambassader, residens och institut i ett 60-tal länder, SFV medverkar i olika grad vid sju av de 14 svenska världsarven på UNESCO:s lista och ansvarar för en stor del av landets drygt 300 statliga byggnadsminnen. SFV har till uppdrag att bevara och utveckla dessa statligt ägda kulturhistoriska fastigheter och även tillgängliggöra dem för allmänheten.

Av regleringsbrevet för 2012 framgår att regeringen har bestämt vilka mål som SFV ska uppfylla under budgetåret. Regeringen har bland annat beslutat att SFV ska utveckla besöksmål i samarbete med kommuner, landsting och besöksnäring och prioritera utveckling av de besöksmål där man kan få till stånd långsiktiga avtal om lokal finansiering eller åtaganden från lokala parter. Tanken med besöksmålen är att allmänheten ska få tillgång till en större del av den gemensamma egendom som SFV är satt att förvalta och i enlighet med regleringsbrevet har SFV funnit att Väderöarna är ett lämpligt besöksmål att utveckla.

För att möjliggöra detta har SFV behövt säga upp vissa hyresgäster på Väderöarna och även intensifierat samarbetet med Fjällbacka Fyren AB som bland annat bedriver vandrarhem på ön. Av denna anledning föreligger flera tvister mellan SFV och en del av hyresgästerna på ön och motståndet mot att utveckla Väderöarna har varit stort. I sammanhanget kan det därför även vara värt att nämna att Föreningen (som enligt uppgift) består av hyresgästerna på Väderöarna, även lämnat in en anmälan till Konkurrensverket gällande hamnanläggningen på Väderöarna, där de påstår att SFV har ingått ett avtal med Väderöarnas värds hus utan konkurrensutsättning. Konkurrensverket avskrev sedermera detta ärende.

Fullmakt för undertecknad att företräda verket bifogas, [bilaga 4](#) [ej medtagen här, JO:s anm.].

Föreningen kommenterade remissvaren och uppgav i huvudsak följande. Föreningens ombud mottog SFV:s beslut den 3 september 2013. Beslutet överklagades den 24 september 2013 genom att föreningen översände sitt överklagande till SFV via e-post. I samtal med kammarrätten i början av december framkom att SFV inte hade överlämnat överklagandet till kammarrätten, trots att det hade gått ca 80 dagar sedan överklagandet kom in till verket. Föreningen har inte mottagit något avvisningsbeslut från SFV, och av den anledningen översände föreningen den 5 december 2013 ett brev till SFV. I brevet krävde föreningen att SFV omedelbart fullgjorde sina skyldigheter enligt förvaltningslagen. Den 16 december 2013 hade föreningen ännu inte fått något svar. Enligt föreningen är det dessutom olämpligt att SFV, som statligt verk, ingår ett stort

antal muntliga avtal och sedan inte kan presentera underlagen för dessa. Syftet med offentlighetsprincipen är att medborgarna ska kunna granska det offentliga, inklusive eventuella avtal som ingåtts av det offentliga. Detta syfte förfelas fullständigt om avtalen i fråga är muntliga. I SFV:s yttrande anges att det varit ett tidsödande arbete att utreda vilka handlingar som efterfrågats och vilka handlingar som varit allmänna. För föreningen framstår det som ett felaktigt resonemang från SFV:s sida. Handlingar som inte existerar behöver av uppenbara skäl inte utredas; de handlingar som identifieras ska genomgå en sekretessprövning och maskeras i de delar de inte kan lämnas ut. SFV har lämnat ut sex dokument som upprättats av verket. Inga maskeringar har utförts i dessa dokument. Föreningen har mot den bakgrunden svårt att se hur något särskilt tidsödande arbete lagts ned med anledning av begäran. Vidare har föreningen uppfattat SFV:s remissvar som att verket har avvaktat med att lämna ut handlingar med hänvisning till sekretess. Verket har emellertid inte fattat någon formellt beslut och har därmed bestulit föreningen på möjligheten att överklaga beslutet om sekretess. Verket har inte heller behandlat föreningens begäran om att få ut e-postloggar.

Till yttrandet var bifogat en kopia av föreningens överklagande av SFV:s beslut den 27 juni 2013 och ett utdrag från en e-postlogg som visade att överklagandet hade översänts av föreningens ombud den 24 september 2013 till e-postadress sfv@sfv.se.

Föreningens kommentar översändes till SFV för yttrande. Den 10 januari 2014 inkom föreningen med en uppgift om att föreningens ombud vid kontakt med kammarrätten fått beskedet om att SFV ännu inte hade översänt överklagandet till domstolen. Uppgiften översändes till SFV.

I ett kompletterande remissvar anförde SFV, genom tf. chefsjuristen Tomas Gustavsson, följande.

Statens fastighetsverk håller med om att handläggarens formulering ”att det skulle ha funnits ett stort antal muntliga avtal” var olyckligt formulerad. Det handläggaren ville framföra var att det under den tid det pågick förhandlingar med Fjällbacka Fyren AB om en mer långsiktig förhyrning av lokaler m.m. på Väderöarna fanns en underförstådd acceptans att Fjällbacka Fyren AB på vissa muntligen överenskomna villkor hade rätt att nyttja lokalerna till dess parterna kunde komma fram till en slutgiltig lösning.

Detta, tillsammans med advokatbyrån Gärde Wesslaus begäran om utlämnande av ett stort antal handlingar (varav ett antal senare visade sig inte existera ens muntligen) har bidragit till att det var svårt för handläggaren att förstå och utreda exakt vilka handlingar som advokatbyrån begärde ut och vilka av dessa som i så fall kunde utlämnas.

Statens fastighetsverk vill dock även poängtera att verket i mångt och mycket är en vanlig fastighetsförvaltande aktör. Statens fastighetsverks huvudsakliga uppgift är att förvalta kulturhistoriskt värdefulla fastigheter men utgångspunkten är att marknadsmässiga villkor ska tillämpas. Statens fastighetsverk ska således verka på samma marknad som en rad andra fastighetsbolag och har att tillämpa samma hyresrättsliga- och övriga civilrättsliga regler. Under pågående förhandlingar om hyresvillkor och liknande vore det därför olyckligt om allt underlag från förhandlingarna lämnades ut innan avtal undertecknats. Det är inte bara verket som riskerar att tappa framtida hyresgäster utan det kan även drabba den potentiella hyresgästen

som kanske inte vill skylta med sina affärsmässiga överväganden. Avvägningen mellan detta och verkets skyldighet att lämna ut handlingar kan därför i vissa fall vara svår. I sammanhanget kan det även vara värt att notera att lagen om offentlig upphandling inte är tillämplig vid uthyrning av lokaler.

Gärde Wesslaus överklagande om utlämnande av allmänna handlingar, daterad 24 september, som inkommit till Statens fastighetsverk och som skulle ha skickats till kammarrätten för prövning har handläggaren missat, vilket är olyckligt. Det har dock inte skett medvetet och handläggaren har nu tillsett att handlingen har skickats till kammarrätten. Ärendet om utlämnande av de efterfrågade handlingarna bör därför i första hand prövas i den ordningen. Statens fastighetsverk ser därför ingen anledning att i detalj kommentera frågan om vilken e-post som ska utlämnas.

Föreningen kommenterade det förnyade remissvaret och uppgav i huvudsak följande. Kammarrätten i Stockholm beslutade den 14 februari 2014 att avvisa föreningens överklagande av SFV:s beslut av den 27 juni 2013. Skälen till kammarrättens beslut var att fastighetsjuristen Ann-Charlotte Alexandersson hos SFV saknade behörighet att fatta beslut om utlämnande. Kammarrättens avgörande innebär att SFV:s beslut inte var ett beslut i formell mening och därför inte kunde överprövas. Det innebär att föreningens begäran ännu inte – den 24 februari 2014 – har fått en formell prövning. Föreningen har hela tiden utgått från att Ann-Charlotte Alexandersson har varit behörig att fatta beslut i frågan. SFV har i sitt yttrande till JO inte nämnt något om hennes bristande behörighet, och det får därmed antas att tf. chefsjuristen Tomas Gustavsson var av uppfattningen att hon hade behörighet att fatta sådana beslut. Det innebär att SFV inte har haft kontroll över vem som är behörig att fatta beslut i frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Trots denna generella brist på kontroll borde SFV ha uppmärksammat behörighetsbristen i samband med föreningens anmälan till JO, eller åtminstone senast i samband med besvarandet av JO:s föreläggande i ärendet. Under alla omständigheter finner föreningen det anmärkningsvärt att SFV, i samband med att verket den 30 januari 2014 informerade kammarrätten om vem som har behörighet att fatta beslut om utlämnande av offentliga handlingar, inte samtidigt delgav JO och föreningen samma information. Oavsett tidigare brister och okunskap i SFV:s interna organisation måste det vid detta tillfälle ha stått klart för SFV att Ann-Charlotte Alexanderssons beslut var ogiltigt och att inget formellt beslut var fattat i ärendet.

Till yttrandet var bifogat Kammarrätten i Stockholms beslut den 14 februari 2014 i mål nr 498-14, föreläggande m.m. från kammarrättens mål och en förnyad begäran daterad den 21 februari 2014 från föreningen till SFV, om att verket ska meddela ett formellt beslut om möjligheten att ta del av de tidigare begärda handlingarna.

Föreningens yttrande översändes till SFV för kännedom.

I ett beslut den 26 maj 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Inledande anmärkningar

I ärendet aktualiseras bl.a. frågor hänförliga till SFV:s hantering av föreningens begäran om att få ta del av vissa handlingar. I inlagor till JO har såväl SFV som föreningen fört fram argument i sakfrågan, dvs. deras bedömning i fråga om en viss kategori av handlingar ska ses som allmänna eller inte. Som regel uttalar sig JO inte i sakfrågor, och jag tänker inte göra något avsteg från den principen i det här ärendet. Jag kommer således att begränsa min bedömning till de frågor som är förknippade med SFV:s handläggning av föreningens begäran om att få ta del av allmänna handlingar.

Tiden för utlämnande av allmänna handlingar m.m.

Av 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen framgår bl.a. att en framställan om att få ta del av allmänna handlingar ska behandlas genast, eller, om framställningen avser att få en kopia av en allmän handling, skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan emellertid godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Till detta ska läggas att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Av utredningen framgår det att föreningens begäran (daterad den 21 maj 2013) registrerades hos SFV den 31 maj 2013. Den 27 juni 2013 – dvs. nästan fyra veckor efter det att begäran hade registrerats hos SFV – beslutade verket att delvis avslå begäran. SFV har vidgått att handläggningen har dragit ut på tiden och förklarat det bl.a. med att föreningens förfrågan avsåg ett omfattande material och att den framställdes under en semesterperiod. Därmed krävdes enligt verket ett tidsödande arbete för verket att utreda vilka handlingar som föreningen efterfrågat och vad som kunde lämnas ut.

Inledningsvis vill jag framhålla att en myndighet är skyldig att organisera sitt arbete på så sätt att frågor om handlingsutlämnande kan prövas skyndsamt även i samband med semesterperioder. Att den som ansvarar för vården av en handling har semester är således inte en godtagbar förklaring till en utdragen handläggningstid. Som jag nämnt tidigare kan det förhållandet att en begäran avser en stor mängd handlingar göra att myndighetens prövning i någon mån drar ut på tiden. Även om hänsyn tas till detta är en handläggningstid om nästan fyra veckor oacceptabel.

Förutom det tidsödande arbetet har SFV gjort gällande att vissa av de efterfrågade handlingarna inte lämnades ut utan fördröjning, eftersom verket gjorde bedömningen att det kunde vara till men för de pågående förhandlingarna med Fjällbacka Fyren AB om uppgifterna offentliggjordes. Den redovisade inställningen synes innebära att SFV var av uppfattningen att vissa av handlingarna inte skulle lämnas ut eftersom de omfattades av sekretess. Om en myndighet gör den bedömningen är det korrekta förfarandet att meddela sökanden sin bedömning i ett beslut. Även detta måste ske skyndsamt. Mot den bakgrunden är

det med förvåning som jag noterar att SFV, med hänvisning till sekretessfrågan, valde att inte ge föreningen besked om detta. Genom sitt agerande har myndigheten förhindrat föreningen att få frågan om sekretess prövad i domstol.

Behörighet att pröva frågan om utlämnande

Enligt 2 kap. 14 § första stycket tryckfrihetsförordningen ska en begäran om att få ta del av en allmän handling göras hos den myndighet som förvarar den. Av 6 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) följer att om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av ett särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Enligt andra stycket i samma paragraf ska myndigheten pröva om handlingen ska lämnas ut om

1. den anställde vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll som inskränker en enskilds rätt att röja innehållet eller annars förfoga över handlingen, och
2. den enskilde begär myndighetens prövning. Av paragrafens sista stycke följer att den enskilde ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Av styrdokumentet ”Dokument” som gällde hos SFV vid den aktuella tidpunkten framgick bl.a. följande.

Varje handläggare har skyldighet att hantera frågor om utlämnande av allmän handling som han/hon förvarar. Vägrar handläggare att lämna ut handling eller del av handling med hänvisning till sekretess skall den som vill ta del av handlingen samtidigt upplysas om att han/hon har rätt att få ett skriftligt beslut från verket angående detta. Ett sådant beslut kan sökanden sedan överklaga till allmän förvaltningsdomstol.

Behörig att under generaldirektören fatta beslut för verket i frågor om utlämnande av allmänna handlingar är verkets chefsjurist, eller, i dennes frånvaro, säkerhetschefen.

Av utredningen i ärendet framgår att SFV:s beslut den 27 juni 2013, att delvis avslå föreningens begäran om att ta del av handlingar, fattades av verkets fastighetsjurist som inte var behörig att fatta beslut på myndighetens vägnar. Beslutet var därmed inte överklagbart, och föreningens överklagande avvisades därför av kammarrätten. Den bristfälliga hanteringen medförde således att föreningen förvägrades att få sin talan prövad av domstol.

Motiveringen av SFV:s beslut

Enligt 20 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) ska, enligt huvudregeln, ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Frågan om hur långt en myndighets motiveringsplikt sträcker sig måste avgöras från fall till fall. Emellertid kan följande stycke ge en viss ledning i den frågan.

Det är alltså *hjärtpunkterna* i skälen som ska redovisas i beslutet – de må avse faktabedömning, rättstillämpning eller användning av skönsbefogenheter. Man kan visserligen inte begära att förvaltningsmyndigheternas beslut ska efterlikna domstolarnas domar. Men beslutet måste göra det begripligt för parterna vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär (se Hellners m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl., 2010, s. 237).

I sitt beslut har SFV inte närmare förklarat varför den korrespondens som utväxlats mellan myndigheten och ”förvaltarna” är att se som ett internt arbetsmaterial. Det framgår inte vilken funktion som förvaltarna har och vad korrespondensen avsett. Därför är det i stort sett omöjligt att förstå varför handlingarna är att anse som ett internt arbetsmaterial. I beslutet har myndigheten vidare inte angett med stöd av vilken eller vilka bestämmelser som beslutet har fattats. SFV har inte heller prövat frågan om de begärda e-postloggarna kan lämnas ut. Slutligen ges inte något egentligt svar på frågan om vilka av de efterfrågade handlingarna som existerade hos myndigheten, och i beslutet anges inte heller vilka handlingar som myndigheten beslutat att lämna ut till föreningen. Dessa förhållanden gör det svårt att förstå vilka delar av begäran som myndigheten prövat, och därmed försvåras möjligheterna att överklaga beslutet.

En myndighets skyldighet att lämna över ett överklagande till domstol

Av 24 § första stycket förvaltningslagen följer att den myndighet som har meddelat ett överklagat beslut ska pröva om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Om skrivelsen har kommit in för sent, ska myndigheten – enligt huvudregeln – avvisa den. Om överklagandet inte avvisas ska den myndighet som har överlämnat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet (se 25 § förvaltningslagen). I förvaltningslagen anges inte inom vilken tid en beslutsmyndighet ska överlämna handlingarna till den högre instansen. Det ligger i sakens natur att överlämnandet måste ske utan dröjsmål, och det allmänna kravet i 7 § förvaltningslagen på skyndsamhet gäller även i dessa fall. Normalt bör överlämnandet ske inom en vecka (se Hellners m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl., 2010, s. 335). Gäller överklagandet utlämnande frågor enligt tryckfrihetsförordningen är särskild skyndsamhet påkallad.

SFV har inte tillbakavisat föreningens uppgift om att överklagandet kom in till myndigheten den 24 september 2013. Först i januari 2014 översändes överklagandet till kammarrätten. Det säger sig självt att den tid som förlöpt mellan det att överklagandet kom in till dess att det översändes till kammarrätten är oacceptabelt lång.

Sammanfattande synpunkter

I min bedömning har jag pekat på en rad punkter där SFV:s hantering av föreningens begäran har brustit. Det är mycket allvarligt att en myndighet dröjt så pass länge med att pröva en fråga om ett handlingsutlämnande som SFV gjort och att myndigheten efter att så hade skett inte översände sökandens överklagande till domstol. Att det dessutom senare visade sig att den som fattat beslutet

om att avslå begäran om utlämnande inte var behörig att göra detta har inneburit att föreningen i mitten av februari 2014 – dvs. nästan nio månader efter det att begäran registrerats hos myndigheten – fortfarande inte hade fått sin begäran prövad på ett korrekt sätt. SFV:s beslut var också bristfälligt motiverat. SFV förtjänar allvarlig kritik för sin hantering av ärendet.

SFV har – i de fall som myndigheten förklarat vad den felaktiga hanteringen orsakats av – gjort gällande att det berott på enskilda misstag. Omfattningen av de felaktigheter som framkommit tyder dock på att myndighetens medarbetare inte har tillräckliga kunskaper om regelverket för utlämnande av allmänna handlingar. Jag förutsätter därför att SFV vidtar nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med dessa brister.