

Chefsjustitieombudsmannen
Erik Nymansson

Inspektion av Inspektionen för vård om omsorg (IVO) den 11 september 2024

JO:s uttalande i korthet: I september 2024 genomförde chefsJO en inspektion av IVO. Inspektionen avsåg myndighetens handläggning av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Syftet med inspektionen var att följa upp vilka åtgärder IVO hade vidtagit med anledning av den kritik som chefsJO tidigare uttalat om långsam handläggning av utlämnandeframställningar hos IVO.

ChefsJO understryker att ett besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen görs. Han konstaterar att IVO under lång tid har haft problem med långa handläggningstider för utlämnandeframställningar och att myndigheten fortfarande inte uppfyller grundlagens krav på skyndsamhet. Det förhållandet att myndigheten har att hantera ett mycket stort antal framställningar – uppskattningsvis cirka 12 000 per år – innebär inte att kraven på myndigheten kan sättas ned.

ChefsJO ser positivt på de åtgärder som IVO hittills har vidtagit för att komma till rätta med bristerna, men betonar att det är mycket viktigt att det arbetet fortsätter. De stora problemen ligger på en strukturell nivå. För att lösa dessa problem krävs en förbättrad styrning och ledning. Han understryker att IVO måste se till att skyndsamhetskravet får genomslag i frågor om t.ex. bemanning och organisatorisk uppbyggnad men även vid valet av tekniska lösningar.

Inledning

Den 11 september 2024 genomförde chefsjustitieombudsmannen Erik Nymansson (chefsJO) en inspektion av Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Även byråchefen Dan Johansson samt rättsakkunniga Emilia Franke (protokollförare) och Per Samuelsson deltog.

Inspektionen avsåg IVO:s handläggning av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Syftet med granskningen var att följa upp vilka åtgärder

IVO hade vidtagit med anledning av JO:s beslut den 19 september 2023 (dnr 2095-2023)¹ och JO:s beslut den 25 april 2024 (dnr 9993-2023 och 287-2024)².

Inför inspektionen hade JO begärt att IVO skulle ta fram en förteckning över de pågående utlämnandeframställningar som myndigheten per den 4 september 2024 hade att handlägga.

Inspektionens genomförande

Inspektionen inleddes med ett möte i IVO:s lokaler. Från myndighetens sida deltog tf. avdelningschefen AA, chefsjuristen BB, enhetscheferna CC och DD, verksamhetsstrategen EE och utredaren FF. Under delar av mötet deltog även avdelningschefen GG, registratören HH och juristen II.

ChefsJO berättade inledningsvis om JO:s verksamhet och om syftet med inspektionen. Därefter redogjorde representanterna från IVO för myndighetens organisation och verksamhet vad gäller handläggningen av framställningar om att ta del av allmänna handlingar.

Efter mötet vidtog granskningen av handlingar. Granskningen tog sin utgångspunkt i den förteckning över pågående utlämnandeframställningar som IVO hade tagit fram. Vid granskningen hade JO:s medarbetare åtkomst till IVO:s ärendehanteringssystem Public 360, lagrings- och delningstjänsten Synkzone samt den funktionsbrevlåda i Outlook som IVO använder vid handläggningen av utlämnandeframställningar.

Inspektionen avslutades med att chefsJO översiktligt redogjorde för de iakttagelser som gjorts under inspektionen. Vid genomgången närvarade GG, AA, BB (närvarande via videolänk), CC, DD, EE, FF, HH, II och pressekreteraren JJ.

Redogörelse för IVO:s verksamhet

Vid redogörelsen för verksamheten hänvisade IVO:s företrädare till ett presentationsmaterial som även gavs in till JO (handling 9). Företrädarna anförde bl.a. följande:

Organisation och resurser

Det finns fyra registratörenheter och vid samtliga dessa finns det medarbetare som arbetar med utlämnanden. Både jurister och registratörer arbetar med

¹ I beslutet riktade JO kritik mot IVO för långsam handläggning av framställningar till myndigheten om att få ta del av allmänna handlingar. Det hade dröjt tio dagar respektive närmare fem veckor innan myndigheten hade lämnat ut handlingarna.

² I beslutet fick IVO förnyad kritik för långsam handläggning av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Handläggningstiden hade i de fallen uppgått till mellan cirka två och sex veckor.

uppgiften för att det ska finnas tillräckligt med resurser. Registraturenhet 4 har ett särskilt samordningsansvar för utlämnanden. Tidigare var IVO:s organisation regional, även vad gäller registraturen. Sedan den 1 oktober 2022 har myndigheten en ny organisation och registraturen är nu centralt organiserad.

Juristerna vid IVO är placerade på tillsynsavdelningarna, på rättsavdelningen och på registraturenhet 4. Majoriteten av alla utlämnandeframställningar hanteras av de sju jurister som arbetar på enhet 4. Om en begäran avser ett pågående ärende handläggs den dock av en jurist på tillsynsavdelning. Juristerna vid rättsavdelningen handlägger inte utlämnandeframställningar.

Handläggningen av utlämnandeframställningar

När det kommer in en begäran om handlingar hamnar den i ”utlämnandebrevlådan” i Outlook. Alla utlämnandeframställningar (även t.ex. fysiska handlingar och sådana framställningar som skickas till andra e-postadresser inom IVO) kanaliseras till utlämnandebrevlådan. Framställningarna sorteras sedan och läggs i mappar. Det finns t.ex. en mapp för de stående utlämnandena till nyhetssidor. Övriga framställningar från press/media läggs i en separat mapp. I mappen ”Snabba åtgärder” läggs bl.a. sådana framställningar som bedöms kunna hanteras snabbt. Mapparna i Outlook bemannas enligt ett veckoschema. Varje medarbetare vet vilken mapp den ska arbeta med.

Om det krävs en sekretessprövning skapas ett serviceärende i Public 360 för de framställningar som gäller pågående ärenden. Handlar det inte om ett pågående ärende skickas framställningen i stället till Synkzone för sekretessprövning i lagringsytan. Efter sekretessprövning sker ett svarsutskick via registraturen.

Ibland behöver IVO kontakta den som har begärt handlingar för att be om ett förtydligande eller fråga om kostnaderna accepteras. Det är tyvärr inte ovanligt att det dröjer några dagar eller en vecka från det att begäran kommer in till IVO till dess att myndigheten hör av sig till personen. Därför kan det ibland dröja innan ett ärende registreras. Det kan också ta lite tid från det att ärendet registreras till dess att det hamnar hos en jurist för sekretessprövning. När sekretessprövningen är klar sker svarsutskicket från registraturen oftast samma dag. Det händer dock ibland att det dröjer en eller två dagar innan utskicket sker. När det gäller de sekretessprövningar som görs i Synkzone är det upp till registratorerna att gå in i mappen för att se vad som är klart för utskick. Om sekretessprövningen har gjorts i Public 360 får registraturen i stället ett e-postmeddelande från den som har sekretessprövat om att ärendet är klart.

Statistik m.m.

Inför omorganisationen 2022 gjordes det ingen kartläggning över utlämnandeprocessen och vilka resurser som behövdes till den. Den kartläggningen har nu gjorts. I dag förs det statistik över hur många utlämnandeframställningar som kommer in till IVO, vilket inte gjordes före 2023.

Det finns dock inga exakta siffror på hur många utlämnandeframställningar IVO hanterat per år. Den siffra som anges i statistiken för 2023 (9 370) avser de framställningar som har krävt en sekretessprövning. Det är i dagsläget inte möjligt att ta fram statistik för utlämnanden som sker med vändande post. Uppskattningsvis kräver cirka 70 procent av alla utlämnandeframställningar en sekretessprövning.

Ett annat mått som används är antalet handläggningsdagar för den äldsta ännu ej hanterade framställningen i Public 360, Synkzone respektive Outlook. Det finns även ett medianvärde för handläggningstid. Statistiken tas fram veckovis och uppgifterna hämtas då manuellt ur systemen. Detta är mycket resurskrävande.

IVO är medveten om att myndigheten under lång tid har haft problem med långa handläggningstider för utlämnanden. I dag är situationen betydligt bättre även om handläggningstiderna fortfarande är för långa. Vid en tidpunkt under våren 2024 fanns det sammanlagt 895 ärenden i balans i Public 360 och Synkzone. Den 6 september 2024 fanns det 86 ärenden i balans i Public 360 och Synkzone. Det äldsta ärendet i Public 360 var 53 dagar och det äldsta ärendet i Synkzone var 25 dagar, vilket är en förbättring jämfört med tidigare.

Vidtagna och kommande åtgärder

IVO har vidtagit en rad åtgärder för att komma till rätta med handläggningstiderna och effektivisera utlämnandeprocessen. När det gäller bemanningen har den varit ungefär densamma över tid, men numera kan fler medarbetare hjälpa till med utlämnandena jämfört med tidigare. Kompetensutveckling av registratorer har varit en mycket viktig del i effektivitetsarbetet. Hittills har 18 personer vid registraturen gått utbildning i utlämnandefrågor. Planen för hösten 2024 är att fortsätta utbildningen av registratorer. IVO har sammanlagt cirka 45 registratorer om man räknar bort chefer.

Som ett led i att effektivisera handläggningen har IVO också implementerat tjänsten Synkzone under 2024. Detta har minskat antalet steg vid handläggningen av varje enskild utlämnandeframställning. Det finns också en säker lagringsyta där tidigare sekretessgranskade handlingar sparas.

En rutinhandbok för hantering av handlingar håller på att tas fram. Den kommer att antas innan årets slut. På ett övergripande plan har IVO stärkt den juridiska kvalitetssäkringen, bl.a. genom införandet av en rutin för att omhänderta kritik och vägledning från JO, JK och andra tillsynsmyndigheter.

Den e-tjänst för utlämnandefrågor som IVO beskrev i remissyttrandet till JO i juni 2023 (dnr 2095-2023) har ännu inte lanserats. Myndigheten valde att göra andra prioriteringar och därför har e-tjänsten inte tagits i bruk. På kort sikt finns ett förslag på att införa ett e-formulär för utlämnandeframställningar, i syfte att systematisera framställningarna. Det övervägs också om sekretessprövning av beslut i vissa fall bör ske redan i samband med expediering av beslutet. På lång

sikt övervägs bl.a. om det endast bör finnas ett ärendehanteringssystem och om medialt uppmärksammade beslut bör publiceras på IVO:s webbplats.

Uttalanden av chefsJO med anledning av inspektionen

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället. Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av den. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 15 och 16 §§ tryckfrihetsförordningen).

JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen görs. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

Det står klart att IVO under lång tid har haft problem med långa handläggningstider för framställningar om att ta del av allmänna handlingar. Jag har vid upprepade tillfällen kritiserat myndigheten för detta. I mitt senaste beslut den 25 april 2024 konstaterade jag att IVO inte var i närheten av att leva upp till skyndsamhetskravet. Handläggningstiderna uppgick i de fallen till cirka två respektive sex veckor.

Av den förteckning som IVO tagit fram inför inspektionen framgår att det per den 4 september 2024 fanns sammanlagt 98 öppna ärenden. Fyra av ärendena hade registrerats under juli 2024. Det äldsta av dessa hade vid inspektionen en handläggningstid på drygt 9 veckor. Det fanns 51 ärenden som hade registrerats under augusti. Handläggningstiderna för dessa uppgick till mellan 12 dagar och cirka 6 veckor.

Jag kan konstatera att IVO fortfarande är långt ifrån att uppfylla grundlagens krav på skyndsamhet vid handlingsutlämnanden. Antalet ärenden i balans har visserligen minskat väsentligt – från 895 ärenden i balans vid en tidpunkt under våren 2024 till 86 ärenden i balans vid tiden för inspektionen – vilket är positivt, men det finns fortfarande ett stort antal öppna ärenden där IVO inte kommer att leva upp till kravet på skyndsamhet.

IVO har att hantera ett mycket stort antal utlämnandeframställningar, uppskattningsvis cirka 12 000 varje år. Det är alltså fråga om en resurskrävande verksamhet som måste prioriteras därefter. Det förhållandet att verksamheten är omfattande innebär inte att kraven på myndigheten kan sättas ned. Kravet på skyndsamhet gäller för IVO på samma sätt som för andra myndigheter.

Det har framkommit att myndigheten före 2023 inte förde någon statistik över hur många utlämnandeframställningar som lämnades in. Numera vet man hur många framställningar som krävt en sekretessprövning (9 370 under 2023) men det totala antalet är inte känt utan måste uppskattas. Det förhållandet att viss

statistikframtagning sker manuellt och således är resurskrävande underlättar inte den nödvändiga uppföljningen. Att förbättringar på statistikområdet kommer till stånd menar jag är en förutsättning för att rätt prioriteringar ska kunna göras.

Jag ser i och för sig positivt på att IVO har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med bristerna i handläggningen av utlämnandeframställningar. Detta arbete har som nämnts på senare tid resulterat i en kraftig minskning av ärendebalansen och att handläggningstiden för det äldsta öppna ärendet har minskat. Det är glädjande att utvecklingen nu går åt rätt håll.

Med detta sagt är det mycket viktigt att IVO fortsätter att arbeta för att myndigheten så snart som möjligt ska kunna leva upp till skyndsamhetskravet och detta i förhållande till varje enskild begäran. Hos många myndigheter är tillkortakommanden på området ett resultat av enskilda tjänstemäns misstag eller bristande kunskaper. Sådana händelser förekommer även hos IVO men de stora problemen ligger på en mer strukturell nivå. För att lösa dessa problem krävs en förbättrad styrning och ledning. Myndigheten måste se till att skyndsamhetskravet får genomslag i frågor om t.ex. bemanning och organisatorisk uppbyggnad men även vid valet av tekniska lösningar. Detta förutsätter i sin tur att IVO tar reda på vilka brister som finns i nuvarande rutiner och arbetssätt. I det följande vill jag nämna några exempel på tillkortakommanden som jag kunde observera, vilka av allt att döma är vanligt förekommande i verksamheten och som myndigheten måste åtgärda.

Vid inspektionen framkom att handläggningen av utlämnandeframställningar sker i olika steg och att det är vanligt att det uppstår en viss kötid i alla dessa steg. Redan den omständigheten att kötider tillåts uppstå innebär att IVO inte lever upp till kravet på skyndsamhet. Kötiderna måste således åtgärdas. Det är naturligtvis inte acceptabelt att det ibland dröjer flera dagar eller i vissa fall en vecka innan en begäran ens når en handläggare för sekretessprövning. När sekretessprövningen är klar ska svarsutskicket göras skyndsamt, vilket inte heller alltid sker.

Vidare uppmärksammades två exempel där framställningarna gällde beslut som var offentliga och som alltså borde ha lämnats ut direkt. Så hade dock inte skett utan framställningarna hade av misstag vidarebefordrats till handläggare för sekretessprövning, vilket hade fördröjt utlämnandet i båda fallen. I fall där det direkt kan konstateras att ingen sekretessprövning krävs är det förstås viktigt att handlingen lämnas ut utan dröjsmål. Dessa exempel understryker vikten av att framställningar inte hanteras av fler personer än nödvändigt. Det framstår som angeläget att myndigheten fortsätter med de utbildningsinsatser som planeras.

Jag vill avslutningsvis återigen understryka att ett besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen görs. En viss fördröjning kan vara godtagbar om den är hänförlig till själva sekretessprövningen, men tidsåtgången får inte som är fallet beträffande IVO bero på formerna för myndighetens arbete.

Jag har för avsikt att följa utvecklingen och kommer sannolikt att genomföra en uppföljande inspektion hos IVO inom ett år.

Protokollförare vid inspektionen var Emilia Franke.

Protokollet har justerats den 6 december 2024 av chefsJO Erik Nymansson.
Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.