

Förnyad kritik mot IVO för långsam handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar

Beslutet i korthet: I september 2023 kritiserades IVO av chefsJO för långsam handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar. I detta beslut riktar chefsJO på nytt kritik mot IVO för att inte ha handlagt sådana framställningar med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen. Handläggningstiderna har uppgått till mellan cirka två och sex veckor. ChefsJO konstaterar att IVO inte har varit i närheten av att leva upp till skyndsamhetskravet och framhåller att en myndighet måste se till att offentlighetsprincipen får genomslag. Han understryker vikten av att myndighetens arbete för att nå kortare handläggningstider fortsätter och avser att följa utvecklingen på området.

Bakgrund

I september 2023 kritiserade jag Inspektionen för vård och omsorg, IVO, för långsam handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar (se mitt beslut den 19 september 2023 med dnr 2095-2023). I sitt remissvar i det ärendet i juni 2023 förklarade IVO att skälet till att handläggningstiden i ett fall uppgick till närmare fem veckor var att myndigheten inte hade tillräckliga resurser för att hantera utlämnandebegäran skyndsamt. Myndigheten redogjorde även för ett antal vidtagna och planerade åtgärder för att förkorta handläggningstiderna i utlämnandebegäranden. I mitt beslut underströk jag vikten av att offentlighetsprincipen får genomslag och utgick från att IVO skulle genomföra de lämpliga åtgärder som krävs för att det grundlagsskyddade skyndsamhetskravet skulle följas framöver.

Anmälningar

I anmälningar som kom in till JO den 8 december 2023 och den 11 januari 2024 klagade AA och BB på långsam handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar.

AA:s anmälan till JO (dnr 9993-2023)

I sin anmälan anförde journalisten AA i huvudsak följande.

Den 23 november 2023 begärde hon att få del av handlingar från IVO. Efter 16 dagar hade hon fortfarande inte fått handlingarna.

IVO har tagit lång tid på sig att lämna ut handlingar under hela hösten. När hon påmint IVO har hon fått svaret att myndigheten i nuläget har ett högt inflöde och behandlar framställningarna i tur och ordning.

BB:s anmälan till JO (dnr 287-2024)

Journalisten BB anförde i sin anmälan i huvudsak följande.

Den 13 november 2023 begärde hon att få del av handlingar från IVO. Sedan hon skickat en påminnelse den 20 november 2023 fick hon svaret att myndigheten hanterar de framställningar som kommer in i tur och ordning. Efter ytterligare en påminnelse den 28 november 2023 fick hon del av handlingarna.

Hon begärde att få del av ytterligare handlingar från IVO den 15 december 2023. Handlingarna hade fortfarande inte lämnats ut den 11 januari 2024.

Hon har vid flera tillfällen begärt ut handlingar från IVO som inte har förhållit sig till skyndsamhetskravet. Den långsamma handläggningen försvårar hennes uppdrag att granska makten och informera medborgarna.

Utredning

JO begärde att IVO skulle yttra sig över AA:s och BB:s anmälningar och särskilt svara på de frågor som framgår av myndighetens remissvar. I ett yttrande den 1 mars 2024 anförde myndigheten i huvudsak följande.

Redogörelse för myndighetens handläggning

AA inkommer, via e-post, den 23 november 2023 med en begäran om utlämnande av allmän handling till IVO. AA önskar skyndsamt ta del av underlag samt eventuella beslut från flertalet handlingar. AA erbjuder sig även att komma till IVO:s kontor för att ta del av handlingarna på plats. Då begäran från AA inte var tillräckligt preciserad för att kunna hantera den kontaktar IVO vederbörande den 1 december 2023 via e-post om ett förtydligande vilka handlingar som önskas. [...] Den 1 december 2023 meddelar AA att det inledningsvis är tillräckligt att anmälningar samt eventuella beslut lämnas ut. AA meddelade att det fanns möjlighet att uppsöka IVO:s kontor och ta del av handlingarna på plats. Den 8 december 2023 skickar AA in en anmälan om långsam handläggning till JO där det anges att det gått 16 dagar och att AA ännu inte erhållit några handlingar. Den 22 december 2023 lämnas handlingarna ut med säker e-post.

Den 13 november 2023 inkommer BB via e-post till IVO med en begäran om utlämnande av allmän handling. Den 20 november 2023 skickar BB en påminnelse om sin förfrågan till IVO och ber myndigheten att beakta skyndsamhetskravet. Samma dag erhåller BB svar från IVO att begäran om allmän handling hanteras i tur och ordning samt att handlingen ska granskas av jurist och att handlingarna kommer lämnas ut så snart de är klara samtidigt som IVO ber om ursäkt för den långa väntetiden. Den 20 november 2023 hänvisar BB till att enligt JO innebär skyndsamhetskravet att handlingar lämnas ut samma dag eller två till tre dagar senare om ärendet är omfattande. BB menar att hennes begäran inte är omfattande. [...] IVO svarar BB samma dag att det är långa

handläggningstider och att begäran måste handläggas i tur och ordning. Den 28 november 2023 ringer BB pressjouren och förklarar att begäran ännu inte lämnats ut. Samma dag lämnas handlingen ut med säker e-post.

Den 15 december 2023 inkommer BB med ytterligare en begäran om utlämnande av allmän handling där IVO också ombeds beakta skyndsamhetskravet. Den 11 januari 2024 skickar BB e-post till IVO:s presstjänst att BB väntat närmare en månad på sin begäran och att det inte angetts några skäl till fördröjningen samt att det strider mot skyndsamhetskravet. Den 11 januari 2024 skickar BB in en anmälan till JO om långsam handläggning. Handlingen lämnas ut den 28 januari 2024 med säker e-post.

Relevant lagstiftning

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet och rätten att del av allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess, finns i 2 kap. 1–2 §§ tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF.

Av 2 kap. 15 § TF framgår i huvudsak att en allmän handling som får lämnas ut, genast eller så snart det är möjligt och utan avgift, ska tillhandahållas på stället.

Den som önskar ta del av en allmän handling har enligt 2 kap. 16 § TF även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

Av tidigare beslut från JO framgår att beslut gällande att lämna ut en allmän handling normalt bör ges samma dag som begäran inkom till myndigheten. Någon eller några dagars fördröjning kan emellertid godtas om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den aktuella handlingen får lämnas ut. Om den begärda framställningen avser ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål (se t.ex. JO:s beslut dnr 5665-2021 och 2095-2023).

IVO:s bedömning

IVO bedömer att vare sig AA:s eller BB:s begäranden om utlämnande av handlingar i de aktuella ärendena har handlagts enligt vad som följer av regelverken. IVO ser allvarligt på hur anmälarnas upprepade begäranden har hanterats inom myndigheten. Både AA och BB borde ha fått ett skyndsamt svar på sina begäranden och samtliga handlingar som efterfrågades skulle ha lämnats ut utan dröjsmål. De långa handläggningstiderna kan förklaras med att det vid den aktuella tidpunkten fanns en obalans mellan inflödet av begäranden om utlämnande av handlingar och de resurser myndigheten hade för att hantera dessa.

Under den senaste tiden har intresset för IVO:s verksamhet och det arbete som bedrivs ökat markant. Mot bakgrund av det mediala intresset har även begäranden om utlämnande av allmänna handlingar ökat från både allmänheten och media. Under 2023 inkom det drygt 10 000 begäranden om utlämnande av allmän handling var av de flesta behövde sekretessgranskas. Det är inte ovanligt att en begäran kan innehålla upp emot 50 handlingar. IVO har inte haft möjlighet att rekrytera i den takt som varit nödvändigt för att bemöta förfrågan om begäran om allmän handling, inte heller har myndigheten i tillräckligt hög grad klarat av att utbilda befintlig personal till att genomföra sekretessgranskningar. IVO har därför brustit och brister fortfarande vad gäller skyndsamhetskravet i 2 kap. 16 § andra stycket TF.

Svar på JO:s specifika frågor

Hur är IVO:s arbete med handläggning av utlämnandeframställningar organiserat? Sker handläggningen centralt och/eller vid de regionala avdelningarna? Vem är ansvarig för att pröva sådana framställningar?

Arbetet på IVO bedrivs vid sex tillsynsavdelningar runt om i landet och fyra myndighetsövergripande avdelningar i Stockholm. Varje avdelning leds av en avdelningschef som är direkt underställd generaldirektören. Avdelningarna är indelade i enheter och varje enhet leds av en enhetschef som har avdelningschefen som sin chef.

I syfte att nå en enhetlig styrning och ledning, säkerställa enhetliga arbetsprocesser och en mer korrekt informationshantering i IVO:s system omorganiserades registraturverksamheten den 1 oktober 2022. Syftet var också att göra det möjligt att säkerställa kompetensnivån och kunna effektivisera fördelningen av resurser. Från att tidigare ha varit organiserad vid IVO:s respektive verksamhetsorter tillhör nu registraturen organisatoriskt Avdelningen för verksamhetsstöd. Arbetet bedrivs vid fyra enheter där tre enheter i huvudsak arbetar med registreringsärenden och en enhet är specialiserad på och samordnar frågor om utlämnande av handlingar. Varje enhet har en enhetschef och personalen är placerad på IVO:s sex verksamhetsorter.

När det gäller utlämnanden av allmänna handlingar har registraturen på IVO huvudansvaret och samordnar arbetet för hela myndigheten. Begäran om utlämnande av allmän handling i pågående ärenden hanteras och sekretessprövas på respektive avdelning. Begäran om utlämnande av allmän handling i avslutade ärenden hanteras och sekretessprövas på registraturen.

På enhet 4, som ansvarar för utlämnandebegäranden, arbetar både registratorer och jurister. Registratorerna sköter, tillsammans med registratorerna på övriga tre enheter, själva begäran om utlämnande, dvs. registrerar inkomna begäranden och skickar ut begärda handlingar efter att handlingarna granskats utifrån gällande sekretessregler. Granskningen genomförs huvudsakligen av enhetens jurister. Förfarandet hanteras digitalt, bland annat skapas så kallade serviceärenden i myndighetens ärendehandläggningssystem Public 360, för de begäran som behöver sekretessprövas. Eventuella sekretessmarkeringar görs i ett särskilt maskningsverktyg.

Vilka rutiner har IVO för handläggning av utlämnandeframställningar? Om det finns skriftliga rutindokument bör dessa bifogas till remissvaret.

På IVO finns en övergripande rutin, Hantering av handlingar, som redogör för hur handlingar ska hanteras på myndigheten. I den finns avsnitt som även gäller begäran om utlämnande av allmän handling. Rutinen är inte kvalitetssäkrad och beredd enligt nu gällande arbetsordning och utifrån de arbetssätt som gäller på myndigheten.

-- --

I det ovan nämnda remissvaret från juni 2023 i ärende dnr 2095-2023 redogör IVO för ett antal vidtagna och planerade åtgärder för att förkorta sina handläggningstider i utlämnandebegäranden. I vilken utsträckning har de planerade åtgärderna genomförts? Vilken effekt bedömer myndigheten att genomförda åtgärder ha haft?

Det huvudsakliga fokuset för IVO har varit och är fortfarande att utveckla ledningen och styrningen av verksamhetsområdet, samt att säkerställa kompetensförsörjningen och tillräckliga resurser. Detta arbete har pågått och pågår fortsatt. IVO kan konstatera att utvecklingsarbetet ännu inte nått tillräckliga effekter, och därför behöver fortsätta. Genomförda rekryteringar har ej varit tillräckliga. Kompetensutvecklingen och stödet till registraturen gällande juridiska bedömningar behöver ytterligare utvecklas. Därutöver är pågående arbete med vissa punktinsatser viktigt att fullfölja, bland annat i form av att

utveckla stödjande dokument samt fortsatt utveckla de digitala verktygen. Den 1 mars 2024 övergår myndigheten till digital arkivering, vilket bedöms underlätta arbetet i registraturen, se ytterligare nedan. När det gäller den e-tjänst som nämndes som en ytterligare åtgärd, kvarstår fortfarande arbete.

Har IVO fortfarande svårigheter att handlägga utlämnandeframställningar i enlighet med det skyndsamhetskrav som följer av 2 kap. 16 § andra stycket tryckfrihetsförordningen? Om så är fallet, vad är anledningen till detta? Har IVO vidtagit några ytterligare åtgärder för att komma till rätta med problemet?

Som framgår av bedömningen ovan så har IVO fortfarande inte lyckats att helt komma till rätta med de långa handläggningstiderna. IVO är mycket väl medveten om de krav som ställs på myndigheten i detta avseende och arbetar ihärdigt med att korta handläggningstiderna.

Ungefär ett år efter omorganisationen av registraturen genomfördes en utvärdering av en extern konsult. Av utvärderingsrapporten framgår att organisationen inte fullt ut satt sig ännu, men att verksamheten är på god väg. För att nå ända fram lämnades några förslag varav, i vart fall på kort sikt, utökade resurser var ett. Under senhösten 2023 påbörjades därför ytterligare rekrytering av personal till registraturen. I den rekryteringen har IVO anställt flera nya registratorer med erfarenhet av sekretessprövning och en jurist. De påbörjar sina anställningar under våren 2024.

Utöver rekryteringar har IVO under hösten 2023 och framåt vidtagit flera åtgärder för att möta det ökade intresset av tillhandhållande av allmänna handlingar och för att korta handläggningstiderna. Under oktober månad utbildades flera registratorer på samtliga fyra enheter i sekretessgranskning. Inledningsvis ska de sekretessgranska ärenden av enklare slag för att successivt ta sig an ärenden av svårare karaktär. IVO har också utbildat registratorer till att hantera utlämnanden utöver sekretessprövningen. Effekten av detta märks framför allt i att myndigheten har blivit snabbare på att hantera begäran i ett första skede för att exempelvis fråga efter närmare precisering av en allmänt hållen begäran. Vidare har arbetssätten setts över för att kunna effektivisera begäranden om utlämnande av allmän handling. Bland annat fördelas ärendena för sekretessprövning utifrån ärendeslag.

I slutet av 2023 stärktes också funktionen huvudregistrator som är placerad på Rättsenheten. Huvudregistratorn stöttar och vägleder registratorerna på enheterna och har regelbundna möten med teamledarna för enheterna. Samarbetet mellan registraturen och Rättsenheten har ytterligare förstärkts genom stående avstämning på chefsnivå, samt även fördjupad dialog kring behovet av stöd och rättslig styrning.

Juristerna på enhet 4 träffas varje vecka för att diskutera juridiska frågor i syfte att bli mer enhetliga och effektivare. I takt med att Rättsenhetens stöd och rättsliga styrning av registraturen utvecklas, tillsammans med att funktionen huvudregistrator stärks, bedöms detta skapa bättre förutsättningar för att IVO ska öka efterlevnaden till reglerna om skyndsamhet. Utöver den rutin som redan finns fortsätter också arbetet med att förbättra det rättsliga stödet till registratures bedömningar i sekretessprövningarna. Genomförandet förutsätter såväl utvecklad ledning och styrning som förtydligade arbetssätt och stödjande dokument. Effektivare stöd till och styrning av de juridiska bedömningarna bedöms leda till ökad produktivitet och därigenom kortare handläggningstider. Genom att utveckla stödet kan fler medarbetare inom myndigheten handlägga utlämnande av allmänna handlingar, vilket i sin tur bör kunna bidra till kortare handläggningstider.

Vid ett flertal tillfällen har resurser från andra avdelningar engagerats för att bistå registraturen i arbetet med att hantera begäran om utlämnande. Vidare arbetar IVO med att hitta tekniska lösningar som kan skapa både snabbare och säkrare hantering av de handlingar som begärts utlämnade. Därutöver ska

kontakt tas med några olika myndigheter för att efterhöra hur de hanterar utlämnanden och ta del av deras erfarenheter.

Den 1 februari 2024 genomförde IVO en förändring av mottagandet av allmänhetens information till myndigheten gällande risker och brister i vård och omsorg. Förändringen bedöms medföra en minskad arbetsbelastning för registraturen, då information av detta slag i stället registreras av IVO:s upplysningstjänst. Ytterligare en förändring som påverkar resursläget positivt inom registraturen är att IVO går över till digital arkivering den 1 mars. Båda dessa förändringar kommer att frigöra tid inom registraturen, tid som kan läggas på hantering av utlämnanden.

AA och BB fick tillfälle att kommentera remissvaret.

JO tog under början av 2024 emot ytterligare anmälningar med liknande klagomål mot IVO (se ärenden med dnr 198-2024, 1355-2024 och 2949-2024). Mot bakgrund av utredningen i de nu aktuella ärendena fanns det dock inte tillräcklig anledning att utreda även dem, utan ärendena avslutades.

Bedömning

IVO har redogjort för den relevanta rättsliga regleringen.

Det är utrett att handläggningstiden för AA:s begäran uppgick till cirka en månad. Av utredningen framgår också att handläggningstiden för BB:s framställningar var drygt två respektive sex veckor. Jag kan därför konstatera att IVO inte hanterade AA:s och BB:s framställningar med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen. För detta förtjänar myndigheten kritik.

Dessa ärenden visar att IVO inte har varit i närheten av att leva upp till skyndsamhetskravet. Som jag framhöll i mitt beslut mot IVO i september 2023 är offentlighetsprincipen central i den svenska rättsordningen och ett fundament i vår demokrati. En myndighet måste helt enkelt se till att principen får genomslag.

Enligt IVO var skälet till de långa handläggningstiderna alltjämt att myndigheten inte hade tillräckliga resurser för att hantera utlämnandebegäran skyndsamt. Hur resurser fördelas inom en myndighet är en fråga för dess ledning. Även om det är positivt att IVO har fortsatt att vidta åtgärder för att förkorta sina handläggningstider finns det enligt min mening fortfarande skäl för oro när det gäller myndighetens hantering av utlämnandeframställningar. Myndigheten måste ställa sig frågan om detta arbete har givits tillräcklig prioritet och måste se till att så sker framöver. Det är viktigt att IVO:s arbete för att nå kortare handläggningstider fortsätter, och jag avser att följa utvecklingen på området.

Det som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendena avslutas.

Beslutet har fattats av chefsJO Erik Nymansson.

Rättssakkunniga Lovisa Danielsson har föredragit ärendena och byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.