

Anmälan mot Migrationsverket angående handläggningen av framställningar om handlingsutlämnande

Anmälan

I en skrivelse till JO klagade AA på Migrationsverket med anledning av handläggningen av framställningar om utfående av handlingar. Han framförde bl.a. följande. Filmproduktionsbolaget Laika Film & Television AB hade arbetat med ett reportage om behandlingen av asylsökande från f.d. Jugoslavien under åren 1989-1995. Bolaget behövde därför få information från Migrationsverket om vilka personer som då hade ansökt om uppehållstillstånd och huruvida de beviljats sådant tillstånd eller inte. I en rad framställningar till Migrationsverket begärde bolaget att få ta del av verkets beslut i sådana ärenden. Beslut i ärenden om uppehållstillstånd är enligt 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) offentliga, utom såvitt avser skälen för beslutet. Verkets handläggning av framställningarna var inte förenlig med bestämmelserna angående offentlighetsprincipen. Verket hade tydligen inte för avsikt att göra en saklig prövning av framställningarna. I flera fall ansåg verket att de uppgifter om asylsökande som bolaget presenterade inte var tillräckligt preciserade för att rätt handlingar skulle kunna tas fram. Bolagets personal medgavs inte rätt att på egen hand hämta uppgifter i verkets centrala utlänningsdatabas. Bolaget tvingades att överklaga verkets beslut, vilket medförde tidsfördröjning och att bolaget inte fick få del av uppgifterna i tid.

Till anmälan fogade AA kopior av handlingar rörande framställningarna om handlingsutlämnande, bl.a. beslut av Migrationsverket.

Utredning

Migrationsverket anmodades att göra en utredning och yttra sig angående vad AA hade framfört i anmälan. I remissen angavs att yttrandet särskilt skulle avse den formella handläggningen av de aktuella framställningarna. Yttrandet skulle även behandla frågan om allmänhetens möjligheter att ta del av uppgifter i diariet m.m. i den centrala utlänningsdatabasen.

I ett yttrande den 9 oktober 2007 anförde Migrationsverket, generaldirektören BB, följande (bilagan utelämnad här).

Begäran att få ta del av allmänna handlingar

— — —

Migrationsverket har gjort en utredning, som visar följande.

Laika Film och SvT inkom till Migrationsverket första gången i augusti 2005 med en begäran om att få ut uppgifter om huruvida 3 947 namngivna personer med utländska medborgarskap förekom i verkets register och om de hade ansökt om uppehållstillstånd här. Begäran var komplicerad dels därför att det rörde sig om ett osedvanligt stort material att gå igenom, dels därför att uppgifterna i begäran var delvis ofullständiga, t.ex. avseende namn och födelseår. Dessutom kompletterades begäran under hand med krav på att Migrationsverket också skulle lämna ut personuppgifter och s.k. landmaterial, dvs. information om det säkerhetsmässiga läget i andra länder.

I den förteckning som har fogats som bilaga till detta yttrande har i kronologisk ordning angetts när en begäran av Laika Film och SvT om att få ta del av uppgifter hos Migrationsverket har kommit in till verket och när verket har provat om uppgifterna kan lämnas ut. Som framgår av förteckningen har varje enskild begäran prövats av Migrationsverket, och i de fall uppgifterna har kunnat identifieras har dessa lämnats ut efter sedvanlig sekretessprövning. I några fall har Migrationsverket dock avslagit begäran genom ett skriftligt beslut. Sekretessprövningen har, med fyra undantag, gjorts inom två veckor från det att begäran kom in till Migrationsverket. I dessa fall har prövningen enligt min uppfattning gjorts inom ramen för det skyndsamhetskrav som tryckfrihetsförordningen ställer.

I fyra fall kan jag konstatera att handläggningen dock har tagit betydligt längre tid, upp till två och en halv månad i något fall. Detta är inte en godtagbar handläggningstid för att ta ställning till om en uppgift hos en myndighet kan lämnas ut. Att det har varit fråga om ett osedvanligt omfattande material att gå igenom ändrar inte min uppfattning i det avseendet.

Rutiner för hur en begäran att få ta del av allmänna handlingar skall hanteras finns i Migrationsverkets förvaltningshandbok. Rutinerna är tydliga beträffande kravet på skyndsamt handläggning i frågor som nu avses. Jag har redan innan detta ärende remitterades till Migrationsverket vidtagit åtgärder som syftar till bl.a. att säkerställa att en sådan begäran som det är fråga om i detta fall alltid prövas skyndsamt. En sådan åtgärd är det program som har tagits fram i syfte att systematiskt följa upp att kvaliteten i handläggningen av förvaltningsärenden alltid är hög. En annan är att frågor om handläggning av förvaltningsärenden har lyfts fram i Migrationsverkets utbildningsprogram på ett tydligare sätt än tidigare.

Allmänhetens möjlighet att ta del av uppgifter i Migrationsverkets centrala databas

Migrationsverket har två diaries, ett allmänt diarium (DFS) där samtliga handlingar avseende ärenden som inte har en direkt koppling till utlännings- eller medborgarskapsärenden registreras samt en central utlänningsdatabas (CUD), i vilken samtliga allmänna handlingar som rör utländska medborgare och som avser utlännings- och medborgarskapsärenden registreras. I CUD registreras också allmänna skrivelser m.m. som rör utländska medborgare.

Informationen i CUD presenteras i applikationerna STAMM och Wilma, som är Migrationsverkets IT-baserade verksamhetsstöd för handläggningen av utlännings- och medborgarskapsärenden. Diariefunktionen i STAMM och Wilma innehåller uppgifter som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100). Migrationsverket anser att det är oförenligt med den nyss nämnda bestämmelsen att låta allmänheten få ta del av information i CUD direkt via en skärmbild på en dator. Utdrag ur diariebilderna lämnas dock ut efter en sedvanlig sekretessprövning.

Allmänheten har möjlighet att ta del av innehållet i det allmänna diariet, (DFS) antingen direkt vid ett besök hos registrator eller genom att utdrag ur diariet lämnas ut. Några s.k. besöksterminaler där allmänheten kan få tillgång till det allmänna diariet finns för närvarande inte. Inom kort kommer ett projekt i Migrationsverket, ”Modern förvaltning”, att påbörja sitt arbete. I uppdraget för projektet kommer att

ingå att dels ta fram en s.k. sökandeportal för presentation av ärendeuppgifter, dels besvara frågan hur uppgifter i diariet skall presenteras för allmänheten. Jag beräknar att projektet kommer att påbörja sitt arbete före årsskiftet 2007/2008.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Handläggningen av framställningar om handlingsutlämnande

AA:s anmälan rör sammantaget ett stort antal framställningar om handlingsutlämnande och en omfattande handläggning hos Migrationsverket. JO:s utredning i ärendet har främst tagit sikte på handläggningen i formellt hänseende av dessa framställningar. Det som har kommit fram genom utredningen ger inte någon fullständig bild av vad som har skett under denna handläggning. Av utredningen framgår dock att Migrationsverket har meddelat avslagsbeslut i de avseenden verket inte ansett sig kunna tillgodose framställningarna, t.ex. på grund av att de ansetts vara alltför oprecisa, och att dessa beslut åtminstone i ett par fall har prövats av förvaltningsdomstol efter överklagande. JO uttalar sig normalt inte om myndigheternas ställningstaganden i sådana frågor som har prövats i ordinarie ordning. Mot denna bakgrund föranleder det som har kommit fram angående handläggningen endast följande uttalanden av mig.

I ett beslut den 22 juni 2006 avslog Migrationsverket en begäran om att bolagets personal på egen hand via dataterminal skulle få söka icke sekretessbelagda uppgifter avseende personer som fanns registrerade i verkets centrala utlänningsdatabas. Som skäl för beslutet angavs att verket genom att bereda bolaget tillträde till utlänningsdatabasen skulle ge möjlighet att ta del av personuppgifter som omfattades av sekretess enligt 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen då databasen saknade en allmän offentlig del. I beslutet antecknades att det inte kunde överklagas. Av 15 kap. 10 § andra stycket sekretesslagen följer dock att beslut, varigenom en myndighet har avslagit enskilds begäran om att själv få använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagning för automatisk databehandling, kan överklagas till kammarrätten i enlighet med vad som föreskrivs i 7 § samma kapitel. Beslutet torde således ha varit överklagbart och den nyss nämnda anteckningen var därmed inte korrekt.

Beträffande handläggningstiderna har Migrationsverket i remissyttrandet medgett att fyra av bolagets framställningar inte handlades i enlighet med tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav (se 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen). Jag gör inte någon annan bedömning i detta avseende. Vad kommit fram i övrigt angående handläggningstiderna ger inte tillräcklig anledning till något uttalande av mig.

Allmänhetens möjligheter att ta del av uppgifter i diariet i Migrationsverkets centrala utlänningsdatabas

Med anledning av vad som framkom i samband med anmälan anmodades Migrationsverket att yttra sig också angående frågan om allmänhetens möjligheter att ta del av uppgifter i diariet m.m. i den centrala utlänningsdatabasen. Migrationsverket har i yttrandet framfört att diariefunktionen i den centrala utlänningsdatabasen innehåller uppgifter som omfattas av sekretess enligt 7 kap.

14 § sekretesslagen och att det därför inte är möjligt att låta allmänheten ta del av information i denna databas direkt via en skärmbild på en dator. Enligt verket lämnas dock utdrag ur diariebilderna ut efter en sedvanlig sekretessprövning.

Av 15 kap. 9 § sekretesslagen framgår att en myndighet som i sin verksamhet använder automatisk databehandling ska ordna denna med beaktande av den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar. Därvid ska myndigheten särskilt beakta bl.a. att skyddet av sekretessbelagda uppgifter i upptagningar som är allmänna handlingar bör vara sådant att insynen enligt tryckfrihetsförordningen inte försvåras. Myndigheten ska ordna databehandlingen med beaktande av det intresse som enskilda kan ha att själva utnyttja terminal eller annat tekniskt hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar.

Den angivna paragrafen innehåller föreskrifter angående god offentlighetsstruktur i myndigheternas ADB-system. I förarbetena anfördes bl.a. följande (se prop. 1990/91:60 s. 34 f.). Eftersom ADB-systemen måste byggas upp efter den praktiska verksamhet som de ska fungera i måste de tillåtas att variera även i sin offentlighetsstruktur. Insynsintresset måste tillåtas väga olika tungt i olika sammanhang. Möjligheterna till insyn bör underlättas särskilt mycket, när det gäller möjligheten att få vetskap om vilka handlingar som finns hos en myndighet, som t.ex. diarieinformation.

I ett protokoll den 29 mars 2007 från inspektion av Migrationsverkets kontor i Solna (punkten 3.1, JO:s dnr 24-2007) uttalade JO Nils-Olof Berggren beträffande verkets registrering av allmänna handlingar att diarieska vara lättillgängliga för allmänheten och att den centrala utlänningsdatabasen uppvisade klara brister i det avseendet. Enligt hans mening var det från offentlighetssynpunkt mycket angeläget att dessa brister åtgärdades.

Av remissyttrandet framgår att Migrationsverket avsåg att inleda ett projekt i syfte att förbättra allmänhetens möjligheter att ta del av uppgifter i det allmänna diariet. Det är enligt min uppfattning otillfredsställande att verket inte har påbörjat eller såvitt framkommit ens övervägt ett liknande förändringsarbete när det gäller allmänhetens tillgång till uppgifter om inkomna och upprättade handlingar i utlännings- och medborgarskapsärenden. Jag stannar vid detta uttalande.

Ärendet avslutas.