

Kritik mot Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, som i flera fall inte uppfyllt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska lämnas ut skyndsamt

Beslutet i korthet: JO har utrett fem separata anmälningar mot Utrikesdepartementet, som gällde handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Departementet kritiseras i samtliga fem fall för oacceptabelt långa handläggningstider. Utredningen av de fem anmälningarna har föranlett en närmare granskning av departementets handläggningsrutiner när det gäller framställningar om att få ta del av allmänna handlingar, bl.a. genomfördes en inspektion. Denna granskning visade att det generellt förekommer långa handläggningstider vid Utrikesdepartementet. Detta beror huvudsakligen på att personalresurserna för arbetet med handlingsutlämnande varit otillräckliga, vilket medfört att det uppstått balanser. Departementet har nu tillfört resurser som ansvariga tjänstemän bedömer som tillräckliga.

I beslutet konstaterar JO att det är oförenligt med tryckfrihetsförordningens bestämmelser att framställningar om att få ta del av allmänna handlingar inte handläggs aktivt, och att det finns skäl att se allvarigt på att framställningar regelbundet får ligga i balans. Utrikesdepartementet kritiseras för att denna situation har tillåtits uppstå.

I beslutet behandlas också gränsdragningen mellan åtgärder som en myndighet är skyldig att vidta enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser och myndighetens serviceåtgärder. Vidare behandlas frågor om handläggningen av framställningar som gäller ett mycket omfattande material.

Inledning och disposition

Mellan november 2012 och maj 2013 kom det till JO in fem separata anmälningar som avsåg Regeringskansliets (Utrikesdepartementet) handläggning av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar, en från en ledamot av Europaparlamentet och fyra från journalister. Enligt samtliga anmälare hade Utrikesdepartementets handläggning tagit alltför lång tid.

JO begärde att Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) skulle yttra sig över var och en av anmälningarna. JO begärde också att Utrikesdepartementet närmare skulle beskriva bl.a. sina handläggningsrutiner i fråga om framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Efter att Utrikesdepartementet yttrat sig genomfördes en inspektion hos departementet den 12 maj 2014.

Beslutet inleds med en redogörelse för de enskilda anmälningarna och Utrikesdepartementets yttranden över dem. Därefter redovisas vissa iakttagelser från den genomförda inspektionen och vad Utrikesdepartementet uppgett om vilka handläggningsrutiner som tillämpas vid framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Avsnitten följs av en redovisning över vilka skyldigheter myndigheter, särskilt Regeringskansliet, har vid sådana framställningar. Beslutet avslutas med en bedömning av det som har kommit fram.

Anmälningarna och Utrikesdepartementets yttranden

Ärende 1 (dnr 6276-2012)

AA, ledamot av Europaparlamentet, anmälde följande. Den 25 oktober 2012 begärde han att få ta del av vissa närmare angivna handlingar från Utrikesdepartementet. Han påminde om sin begäran vid flera tillfällen men vid tidpunkten för anmälan till JO, den 19 november 2012, hade några handlingar fortfarande inte lämnats ut. En likartad framställan till Socialdepartementet hade besvarats mycket snabbt.

JO inhämtade den 12 december 2012 muntliga upplysningar från Utrikesdepartementet, som uppgav att handlingarna ännu inte hade lämnats ut eftersom man behövde förvissa sig om att alla handlingar som omfattades av begäran tagits fram. Departementets ambition var att kunna lämna ut handlingarna under vecka 51.

Utrikesdepartementet (rättschefen BB) lämnade följande redogörelse för ärendet:

AA har den 25 oktober 2012 i ett e-postmeddelande ställt till statsrådet CC begärt att få ta del av alla inkomna och skickade handlingar till och från Swedish Match eller andra tobaksbolag eller konsulter som anlitas av sådana bolag. AA har vidare begärt att få ta del av eventuella mötesprotokoll, sammanfattningar eller andra handlingar som upprättats i samband med sådana kontakter. Slutligen har AA begärt att få ta del av en sammanställning av alla evenemang eller andra kontakter som statsrådet eller medarbetare har haft med tobaksindustrin.

Ansvarig handläggare på rättssekretariatet har inledningsvis utrett om Utrikesdepartementet förvarar några handlingar som motsvarar AA:s beskrivning genom att söka i departementets diarium. Vidare har efterfrågningar gjorts på berörda enheter. Eftersom AA begärt att även få ut sammanställningar av evenemang eller andra kontakter som statsrådet eller medarbetare har haft med tobaksindustrin har det utretts om några sådana uppgifter finns i Utrikesdepartementet och i så fall om uppgifterna kunnat sammanställas genom rutinbetonade åtgärder (jfr 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen).

AA har i tjänstemannabesked den 25 januari 2013 informerats om att rättssekretariatet kunnat identifiera tre allmänna handlingar hos Utrikesdepartementet som motsvarar hans beskrivning. Två av dessa handlingar utgörs av e-postmeddelanden från Swedish Match med tillhörande bilagor. Dessa handlingar har lämnats ut till AA efter sedvanlig sekretessprövning. Den tredje handlingen har enligt diariet lämnats in av Japan Tobacco International, British American Tobacco och Philip Morris International. Handlingarna har tyvärr inte kunnat återfinnas hos Utrikesdepartementet, varför endast ett utdrag ur diariet lämnats ut till AA.

Utrikesdepartementet redovisade följande bedömning:

Departementet handlägger ett mycket stort antal förfrågningar från allmänheten och media om att få del av allmänna handlingar. Arbetet är tidskrävande och arbets-

situationen för de enskilda handläggarna är ansträngd. Eftersom AA inte pekat ut exakt vilka handlingar han velat få ut har en viss tidsåtgång krävts för att efterforska om departementet förvarar handlingar som motsvarar hans beskrivning. Det är dock departementets bedömning att nu aktuellt ärende borde ha kunnat handläggas snabbare än vad som blev fallet. Departementet kan bara konstatera att skyndsamhetskravet som uppställs i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen inte iakttagits. Departementet beklagar det inträffade.

Ärende 2 (dnr 6867-2012)

DD, journalist på Tidningarnas Telegrambyrå, anmälde följande. Den 12 juni 2012 begärde hon att få ta del av vissa närmare angivna handlingar från Utrikesdepartementet. Trots flera påminnelser hade några handlingar inte lämnats ut vid tidpunkten för anmälan till JO, den 19 december 2012. Tidigare år hade hon fått ut dessa uppgifter utan större dröjsmål.

Utrikesdepartementet (rättschefen BB) lämnade följande redogörelse för ärendet:

DD har den 12 juni 2012 i ett e-postmeddelande [...] begärt att få ta del av allmänna handlingar med uppgifter om utländska diplomater och ambassadanställda som begått brott i Sverige. Hon har även begärt att få ta del av handlingar med uppgifter om vilka ambassadanställda som har obetalda parkeringsböter i landet. Hon har begränsat sin begäran till att avse rapporter som upprättats det senaste året räknat från dagen för hennes begäran. [– – –]

Efter sedvanlig sekretessprövning har begärda handlingar skannats och skickats med e-post till DD den 8 oktober 2012. Rättssekretariatets handläggare har inte fått några indikationer på att meddelandet inte har nått fram. I det tjänstemannabesked som bifogats e-postmeddelandet har DD informerats om att vissa uppgifter i handlingarna omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Dessa uppgifter har maskerats i utlämnade kopior.

Utrikesdepartementet har därefter den 19 december 2012 på nytt skickat begärda handlingar till DD via e-post.

Utrikesdepartementet redovisade följande bedömning:

Departementet handlägger ett mycket stort antal förfrågningar från allmänheten och media om att få del av allmänna handlingar. Arbetet är tidskrävande och arbets-situationen för de enskilda handläggarna är ansträngd. Utrikesdepartementet har skickat begärda handlingarna till DD den 8 oktober 2012 och den 19 december 2012. Det är dock departementets bedömning att nu aktuellt ärende borde ha kunnat handläggas snabbare än vad som blev fallet. Departementet kan bara konstatera att skyndsamhetskravet som uppställs i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen inte iakttagits. Departementet beklagar det inträffade.

Ärende 3 (dnr 1112-2013)

EE, chefredaktör för Europaportalen.se, anmälde följande. Den 24 oktober 2012 begärde han att få ta del av vissa närmare angivna handlingar från Utrikesdepartementet. Efter flera påminnelser fick han den 15 februari 2013 besked om att det inte fanns några handlingar som motsvarade hans begäran.

Utrikesdepartementet (rättschefen BB) lämnade följande redogörelse för ärendet:

EE har den 24 oktober 2012 i ett e-postmeddelande [...] begärt att få ta del av all korrespondens mellan regeringen och bolagen Swedish Match och Kreab eller mellan regeringen och representanter för bolagen, under tidsperioden februari till

maj 2012. EE begärde även att få ut besökslistor, protokoll, anteckningar eller övriga handlingar i vilka Swedish Match och/eller Kreab förekommer under nämnda tidsperiod.

Utsedd handläggare på rättssekretariatet har inledningsvis utrett om Utrikesdepartementet förvarar några handlingar som motsvarar EE beskrivning genom att söka i departementets diarium. Då dessa eftersökningar varit resultatlösa har efterfrågningar även gjorts på berörda enheter.

EE har i tjänstemannabesked den 15 februari 2013 informerats om att rättssekretariatet inte kunnat identifiera några handlingar hos Utrikesdepartementet som motsvarar hans beskrivning.

Utrikesdepartementet redovisade följande bedömning:

Departementet handlägger ett mycket stort antal förfrågningar från allmänheten och media om att få del av allmänna handlingar. Arbetet är ofta tidskrävande och arbetsituationen för de enskilda handläggarna är ansträngd. Eftersom EE inte närmare pekat ut vilka handlingar han velat få ut har det behövts en viss tidsåtgång för att efterforska om departementet förvarar handlingar som motsvarar hans beskrivning. Så fort det kunnat säkerställas att några sådana handlingar inte förvaras hos departementet har EE underrättats härom. Det är dock departementets bedömning att EE skulle ha kunnat informeras om departementets efterforskningar och om svårigheterna att identifiera beskrivna handlingar. Departementet beklagar det inträffade.

Ärende 4 (dnr 2786-2013)

FF, journalist på Aftonbladet, anmälde följande. Den 8 april 2013 begärde han att få ta del av vissa närmare angivna handlingar från Utrikesdepartementet. Cirka en vecka senare kontaktade han departementets handläggare, som meddelade att det handlade om ett 20-tal handlingar som skulle sekretessprövas innan de kunde lämnas ut. Vid tidpunkten för anmälan till JO, den 13 maj 2013, hade några handlingar fortfarande inte lämnats ut.

Utrikesdepartementet (rättschefen BB), lämnade följande redogörelse för ärendet:

FF har den 8 april 2013 i ett e-postmeddelande [...] begärt att få ta del av samtliga e-postmeddelanden som inkommit till e-postadress ambassaden.pyongyang@gov.se från den 1 mars 2013 till den 8 april och som finns registrerade hos departementet. Vid telefonsamtal samma dag ändrade FF sin begäran till att avse handlingar som inkommit till departementet från ambassaden i Pyongyang under samma tidsperiod.

Den 15 april ringde FF upp ansvarig handläggare på departementets rättssekretariat för att fråga hur det gick med hans begäran. Handläggaren meddelade att handlingarna nyligen kommit till rättssekretariatet och att sekretessprövningen inte hade hunnit påbörjas. FF informerades om omfattningen av materialet.

Efter sedvanlig sekretessprövning har begärda handlingar skannats och skickats med e-post till FF den 5 juni 2013. I det tjänstemannabesked som bifogats e-postmeddelandet har FF informerats om att vissa uppgifter i handlingarna omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 § respektive 18 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Dessa uppgifter har maskerats i utlämnade kopior.

Utrikesdepartementet redovisade följande bedömning:

Departementet handlägger ett mycket stort antal förfrågningar från allmänheten och media om att få del av allmänna handlingar[...]. Arbetet är tidskrävande och arbetsituationen för de enskilda handläggarna är ansträngd. I aktuellt ärende har materialet varit omfattande (169 sidor) och handlingar har inhämtats från flera

enheter inom departementet. För att kunna utföra en adekvat sekretessprövning i ärendet har medverkan av tjänstemän som är särskilt insatta i de sakfrågor som handlingarna rör ansetts befogad. Detta har naturligen bidragit till viss tidsutdräkt.

Det är dock departementets bedömning att ärendet borde ha kunnat handläggas snabbare än vad som skett. Departementet beklagar det inträffade.

Ärende 5 (dnr 3107-2013)

GG, tf. nyhetschef vid Nyhetsbyrån Siren, anmälde följande. En medarbetare begärde den 27 december 2012 att få ta del av de rapporter som upprättats eller kommit in till departementet under 2012 och som rörde utländska ambassadanställda och diplomater som brutit mot svensk lag samt obetalda parkeringsböter för anställda vid ambassader i Sverige. Den ursprungliga begäran ersattes den 8 januari 2013 av en begäran från GG. Den 16 januari 2013 skickade hon en påminnelse till Utrikesdepartementet och den 4 februari meddelade en handläggare att sekretessprövningen var gjord och endast skulle stämmas av med hennes chef. Handläggaren lovade att återkomma snarast. Efter ytterligare en påminnelse lämnades de begärda handlingarna ut den 14 mars 2013. GG informerades samtidigt om att handlingar i tre ärenden, som troligen omfattades av hennes begäran, inte hade kunnat återfinnas.

Utrikesdepartementet (rättschefen BB), lämnade följande redogörelse för ärendet:

GG har den 8 januari 2013 i ett e-postmeddelande [...] begärt att få ta del av handlingar på sätt som anges i hennes klagomål.

Utsedd handläggare på rättssekretariatet har inledningsvis utrett vilka efterfrågade handlingar som förvaras på Utrikesdepartementet genom en sökning i departementets diarium. Eftersökningar gjordes även på ansvarig enhet. Vid dessa efterforskningar kunde bl.a. konstateras att det fanns tre ärenden i diariet rörande utländsk representation med Polismyndigheten i Stockholms län som ingivare av handlingar där handlingarna i ärendena inte gick att återfinna hos enheten.

Efter sedvanlig sekretessprövning har begärda handlingar skickats till GG den 14 mars 2013. I det tjänstemannabesked som bifogats har GG informerats om att vissa av uppgifterna omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt att det fanns ytterligare tre ärenden som troligtvis omfattades av hennes begäran men att handläggaren inte kunnat finna handlingarna i dessa ärenden.

Utrikesdepartementet redovisade följande bedömning:

Departementet handlägger ett mycket stort antal förfrågningar från allmänheten och media om att få ta del av allmänna handlingar [...]. Arbetet är ofta tidskrävande och arbetssituationen för de enskilda handläggarna är ansträngd. Utrikesdepartementet har skickat begärda handlingar till GG den 14 mars 2013. Det är dock departementets bedömning att nu aktuellt ärende borde ha kunnat handläggas snabbare än vad som blev fallet. Det kan också konstateras att handlingarna i de tre ärenden som nämnts ovan inte har kunnat återfinnas. Departementet beklagar det inträffade.

lakttagelser vid inspektionen m.m.

Med anledning av att Utrikesdepartementet uppgav att handläggningen av de fem anmälda ärendena borde ha varit snabbare, begärde JO att departementet skulle yttra sig över varför handläggningen inte varit tillräckligt snabb och om man hade

vidtagit eller planerade att vidta några åtgärder för att komma till rätta med detta. Efter att Utrikesdepartementet yttrat sig genomförde JO en inspektion för att få en tydlig bild av hur departementets arbete med handlingsutlämnande fungerade och om det fanns några problem av generell karaktär. Vid inspektionen gjordes iakttagelser om Utrikesdepartementets handläggningstider, förekomsten av framställningar som avser ett mycket omfattande material och förekomsten av framställningar som avser svåridentifierade handlingar. Iakttagelserna och departementets uppgifter med anledning av dem redovisas i det följande.

Handläggningstider

Vid JO:s inspektion noterades att handläggningstiderna i ärenden om handlingsutlämnande varierade avsevärt. I många fall hade ärendet avgjorts inom någon eller några dagar, medan det i andra fall hade tagit flera månader. Flera ärenden om handlingsutlämnande som granskades närmare hade legat obearbetade under större delen av hösten 2013, trots att de begärda handlingarna hade tagits fram för sekretessprövning redan i samband med att ärendet registrerades. Flera ärenden hade också legat obearbetade från årsskiftet 2013/2014 fram till april 2014. Gemensamt för de ärenden som legat obearbetade var att handlingarna var av viss omfattning eller krävde en mer omfattande sekretessprövning.

Utrikesdepartementet uppgav att det t.o.m. hösten 2013 uppstod balanser i fråga om ärenden som rörde framställningar om att få ta del av allmänna handlingar, vilket ledde till långa handläggningstider. Detta berodde på en otillräcklig personalstyrka och på att det kom in flera ovanligt omfattande framställningar. Till detta kom komplexiteten i framställningarna och deras ibland oprecisa utformning. Att det uppstått balanser av ärenden medförde att det även vid en något mindre arbetsbelastning var mycket svårt att iakttä tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav. De fem redovisade anmälningarna till JO återspeglade enligt departementet den arbetssituation som rådde t.o.m. hösten 2013.

Enligt Utrikesdepartementet är den politiska ledningen nu mycket tydlig med att handlingsutlämnandefrågor ska prioriteras och personalresurser har tillförts den grupp som framför allt handlägger dessa ärenden. Med de resurser som tillförts känner sig de ansvariga tjänstemännen vid departementet förvissade om att framöver kunna handlägga framställningar om handlingsutlämnande i enlighet med tryckfrihetsförordningens regler.

Framställningar som avser ett omfattande material eller handlingar som är svåra att identifiera

Vid JO:s inspektion observerades att flera framställningar avsåg ett mycket omfattande material, inte sällan en så stor mängd handlingar att de upptar flera hyllmeter. Andra framställningar avsåg handlingar som kunde finnas i ett flertal olika ärenden hos departementet och som inte kunde identifieras utan en omfattande manuell genomgång. De äldsta öppna ärendena var från 2012.

Utrikesdepartementet uppgav att departementet ser det som sin skyldighet att så långt som möjligt utreda om man förvarar efterfrågade handlingar. I ärenden som avser ett omfattande material lämnar man normalt ut handlingarna successivt. Utrikesdepartementets uppfattning är att man håller en mycket hög servicenivå vad gäller framställningar som avser ett omfattande material och handlingar som är svåra att identifiera. Ambitionen är alltid att lämna ut så mycket som möjligt. Avsevärd tid läggs ner på att tillmötesgå dessa framställningar. Varje uppgift sekretessprövas för sig. Arbetet är mycket tidskrävande och kan ta månader och ibland år i anspråk.

Handläggningsrutiner

Utrikesdepartementet uppgav sammanfattningsvis följande beträffande handläggningsrutinerna för framställningar om att få ta del av allmänna handlingar.

Ansvarsfördelningen och personalresurser

Vid Utrikesdepartementet handlägger sakenheterna framställningar om att få ta del av allmänna handlingar i öppna ärenden, medan rättssekretariatet handlägger framställningar som avser avslutade ärenden. Rättssekretariatet handlägger också framställningar som avser konsulära ärenden, vilka ofta är öppna under många år. När en begäran avser både öppna och avslutade ärenden har rättssekretariatet ett samordningsansvar och utgör departementets kontaktpunkt i förhållande till den sökande. Flertalet ärenden om handlingsutlämnande handläggs vid rättssekretariatet.

Alla framställningar om handlingsutlämnande som kommer in till rättssekretariatet handläggs av en särskild grupp. Gruppen bestod tidigare av tre personer, men har förstärkts successivt fr.o.m. hösten 2013 och bestod sommaren 2014 av fem handläggare, en administratör och en gruppchef. Fyra av handläggartjänsterna är permanenta och en är tillfällig. Vid arbetstoppar kan ytterligare personal vid rättssekretariatet tas i anspråk.

Framtagande av handlingar

De handlingar som efterfrågas kan som regel tas fram av Regeringskansliets förvaltningsavdelning, som bl.a. ansvarar för departementets arkiv och registratur. Oftast kan handlingarna tas fram samma dag som begäran görs. Ibland kan det dock krävas en betydande arbetsinsats för att identifiera alla begärda handlingar, bl.a. genom kontakter med tjänstemän på andra enheter eller departement. Detta gäller särskilt vid framställningar som avser handlingar med ett visst innehåll som kan finnas i ett flertal olika ärenden.

En del av handläggningen består i att avgöra om framtagna handlingar motsvarar begäran. Det kan ibland medföra ett mycket omfattande arbete att i dialog med Regeringskansliets förvaltningsavdelning och enheter inom departementet söka fram de rätta handlingarna eller kompletterande handlingar.

Om det finns otydligheter i en framställan tar departementet vid behov kontakt med personen i fråga för att utreda mer exakt vad det är som efterfrågas.

Sekretessprövning

I nästan alla ärenden måste en sekretessprövning göras. Eftersom det är sakenheterna vid departementet som har den kunskap om de faktiska förhållandena som är nödvändig för att ta ställning till om begärda handlingar kan lämnas ut, sker vanligtvis samråd med berörda enheter. Inte sällan måste även den politiska ledningen kopplas in vid sekretessprövningen. Ärendet föredras då som regel för kabinetssekreteraren.

Besked och utlämnande

Utrikesdepartementet använder sedan några år tillbaka digital teknik för maskeringen av sekretessbelagda uppgifter, och i de flesta ärenden expedieras handlingarna och besked till sökanden i elektronisk form. Besked lämnas av enhetschefen eller, om ärendet prövas av departementets rättssekretariat, av någon av de två särskilt utsedda tjänstemän som har delegation att lämna besked till allmänheten. I beskedet anges att den enskilde kan begära ett beslut av ett statsråd eller av regeringen, om han eller hon inte är nöjd med beskedet.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingar

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 är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess.

Skyndsamhetskrav

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (Se 12 kap. 12 och 13 §§ TF.)

Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske. Om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material kan det vidare vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

En grundläggande förutsättning för att en handling ska kunna lämnas ut är att den kan identifieras. Detta innebär att myndigheter i vissa fall kan avslå en begäran om de efterfrågade handlingarna inte är angivna på ett tillräckligt tydligt sätt. (Se Bohlin, Offentlighetsprincipen, åttonde uppl. s. 138 f. med däri gjorda hänvisningar.)

Handläggare och myndighetsprövning

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling, är det enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Om den anställde vägrar att lämna ut handlingen, eller del av den, ska den som begär att få ta del av handlingen informeras om möjligheten att begära att myndigheten prövar frågan. Det ska framgå av informationen att sökanden måste begära och få ett skriftligt beslut från myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Regeringskansliet är en myndighet med uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Bestämmelser av betydelse för handläggningen av framställningar om att ta del av allmänna handlingar finns, utöver i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen, i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet och i Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet (UF 2009:5).

Enligt 18 § Regeringskansliets instruktion ska en begäran om handlingsutlämnande prövas inom det departement som förvarar handlingarna, om något annat inte är särskilt föreskrivet. Med departement jämställs Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning (se 2 §). Av bestämmelsen framgår vidare att frågor om handlingsutlämnande i tveksamma fall ska prövas av ett statsråd. Detsamma gäller om sökanden begär det. Ärendet får även överlämnas till regeringens prövning.

Av 11–35 §§ Utrikesdepartementets arbetsordning framgår att Utrikesdepartementet är organiserat i ett antal enheter och sekretariat, däribland rättssekretariatet, en planeringsstab och vissa specialfunktioner. Enligt 55 § har enhetschefen vården om de allmänna handlingar som förvaras inom enheten och prövar därmed frågor om utlämnande av dessa till enskilda. Sedan allmänna handlingar har arkiverats ansvarar dock rättssekretariatet för frågor om utlämnande av dessa. Enligt 29 § svarar rättssekretariatet bl.a. för frågor som rör allmänna handlingar och sekretess i utrikesförvaltningen samt för ärenden om utlämnande av allmänna handlingar i departementet, med undantag för de åtgärder som enhetscheferna ansvarar för.

Överklagande

Om ett statsråd helt eller delvis vägrar att lämna ut en handling kan beslutet enligt 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen överklagas till regeringen. Av 6 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen framgår att beslut av regeringen inte kan överklagas.

Upplysningsskyldighet m.m.

Utöver reglerna i tryckfrihetsförordningen om utlämnande av allmän handling finns det i offentlighets- och sekretesslagen regler om myndigheternas

upplysningsskyldighet gentemot allmänheten. Enligt 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen ska en myndighet på begäran av en enskild lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Något särskilt skyndsamhetskrav finns inte uppställt i det sammanhanget.

Av 4 § förvaltningslagen framgår att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälp ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Serviceskyldigheten är vidsträckt men inte obegränsad. I förarbetena till förvaltningslagen anges att myndigheten kan och bör anpassa sin service till den aktuella arbets- och resurssituationen. Vidare anges att servicereglerna måste ge myndigheterna utrymme att säga nej till alltför långtgående önskemål om hjälp och att myndigheterna måste kunna göra vissa begränsningar efter en mer allmän lämplighetsbedömning. (Se prop. 1985/86:80 s. 20 f. och 60.) Något skyndsamhetskrav motsvarande det som gäller enligt tryckfrihetsförordningen finns inte heller uppställt.

Bedömning

Inledning

I det följande redovisar jag först min bedömning av de enskilda anmälningarna. Därefter behandlar jag Utrikesdepartementets handläggningstider i fråga om framställningar om att få ta del av allmänna handlingar på ett mer övergripande plan. Jag berör efter det handläggningen av framställningar som avser handlingar som är svåra att identifiera och, avslutningsvis, framställningar som avser ett omfattande material. Min granskning omfattar inte regeringen och enskilda statsråd, som i stället står under tillsyn av riksdagens konstitutionsutskott.

I två av de anmälda ärendena (ärende 1 och 5) har utredningen visat att diarieförda handlingar inte har kunnat återfinnas hos Utrikesdepartementet. Jag behandlar inte den frågan i detta beslut.

Ärende 1; AA:s anmälan

Av utredningen framgår att Utrikesdepartementet kunde identifiera tre handlingar som motsvarade AA:s begäran. Två av dessa lämnades ut efter tre månader, medan den tredje inte kunde återfinnas. I utredningen finns inte några uppgifter som tyder på att det var svårt för departementet att ta fram de handlingar som lämnades ut, tvärtom framstår det som att handlingarna borde ha kunnat tas fram mycket snabbt.

UD har i sitt yttrande uppgett att man, till följd av den oprecisa framställan, vidtagit flera åtgärder för att eftersöka eventuella ytterligare handlingar. Av utredningen framgår att detta var skälet till att man den 12 december 2012 ännu inte hade lämnat ut några handlingar. Dessa eftersökningar, som inte bar frukt, kan rimligen inte ha tagit tre månader i anspråk och kan under alla förhållanden inte motivera att

de redan identifierade handlingarna inte skyndsamt lämnades ut. Utrikesdepartementet måste kritiseras för sin handläggning av AA:s framställan.

Ärende 2; DD:s anmälan

De handlingar som DD begärde att få ta del av förefaller ha kunnat tas fram mycket snabbt. Sekretessprövningen synes inte heller ha varit komplicerad. Handlingarna borde därför ha kunnat lämnas ut inom någon dag. Utredningen har inte kunnat klarlägga om DD fick del av de efterfrågade handlingarna den 8 oktober 2012, som Utrikesdepartementet uppgett, eller om hon fick del av dem först i december samma år. Oavsett hur det förhåller sig med den saken har handlingarna lämnats ut tidigast efter ca fyra månader, vilket är en oacceptabelt lång handläggningstid. Utrikesdepartementet måste kritiseras för sin handläggning av DD:s framställan.

Ärende 3; EE:s anmälan

EE fick efter knappt fyra månader besked om att Utrikesdepartementet inte förvarade några handlingar som motsvarar hans begäran. Enligt departementet sökte man i diariet efter handlingar som motsvarade hans begäran och frågade även berörda sakenheter om de förvarade några sådana handlingar. När det gäller handläggningstiden har departementet uppgett att det krävdes viss tid att söka efter eventuella handlingar eftersom EE i sin framställan inte närmare pekat ut vilka handlingar han ville ta del av.

Utrikesdepartementet har inte redogjort för några åtgärder som kunnat motivera att det tog fyra månader innan EE underrättades om att man inte förvarade några handlingar som motsvarade hans begäran. Utrikesdepartementet måste kritiseras för sin handläggning av EE framställan.

Ärende 4; FF:s anmälan

FF fick del av de begärda handlingarna efter två månader. Av utredningen framgår att handlingarna tagits fram efter ca en vecka. Det material som därefter skulle sekretessprövas uppgick enligt Utrikesdepartementet till 169 sidor. Även om bedömningen kan ha innefattat komplicerade avvägningar, och flera personer behövt involveras i denna prövning, är en handläggningstid på ca två månader oacceptabelt lång. Utrikesdepartementet måste kritiseras för sin handläggning av FF:s framställning.

Ärende 5; GG:s anmälan

GG fick del av de begärda handlingarna efter drygt två månader. Handlingarna förefaller ha kunnat tas fram mycket snabbt. Sekretessprövningen synes inte heller ha varit komplicerad. Handlingarna borde därför ha kunnat lämnas ut inom någon dag. En handläggningstid på två månader är oacceptabelt lång. Utrikesdepartementet måste kritiseras för sin handläggning av GG:s framställan.

Utrikesdepartementets handläggningstider

Jag har vid min granskning av ärende 1–5 funnit att handläggningstiderna varit oacceptabelt långa i samtliga fem fall. Vid min inspektion i maj 2014 kom det fram

att det generellt förekommer långa handläggningstider vid Utrikesdepartementet när det gäller framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Utredningen tyder på att detta framför allt drabbar framställningar som avser handlingar av något större omfattning och där sekretessprövningen därmed tar viss tid i anspråk. Dessa riskerar att få ligga i flera månader utan åtgärd.

Enligt Utrikesdepartementet beror de långa handläggningstiderna huvudsakligen på att personalstyrkan t.o.m. hösten 2013 var otillräcklig, vilket medförde att det uppstod balanser. Denna situation har gjort det mycket svårt att iaktta tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav. Vid min utredning har det inte kommit fram något som ger mig skäl att ifrågasätta att den huvudsakliga orsaken till de långa handläggningstiderna är den tidigare resursbristen.

Allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar regleras i grundlag och utgör en viktig rättighet. Bestämmelserna innehåller ett strängt skyndsamhetskrav – handlingar ska tillhandahållas omgående eller så snart det kan ske – vilket innebär att handlingsutlämnanden ska prioriteras framför den löpande verksamheten. Myndigheter har en skyldighet att se till att bemanningen och organisationen är sådan att man klarar av att uppfylla detta skyndsamhetskrav. Att framställningar om att få ta del av allmänna handlingar inte handläggs aktivt, utan får ligga utan att några åtgärder vidtas på grund av en mer eller mindre permanent underbemanning, är oförenligt med tryckfrihetsförordningen. Det finns därför skäl att se allvarligt på att framställningar om att få ta del av allmänna handlingar regelbundet fått ligga i balans hos Utrikesdepartementet.

Utrikesdepartementet har från hösten 2013 förstärkt bemanningen i den grupp vid rättssekretariatet som framför allt arbetar med att handlägga framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Med de resurser som tillförts har departementet uppgett att man känner sig förvissad om att framöver kunna handlägga framställningar om att få ta del av allmänna handlingar i enlighet med tryckfrihetsförordningens regler. Jag utgår från att de balanser som fanns vid min inspektion skyndsamt arbetas av och att Utrikesdepartementet kommer att se till det finns tillräckliga resurser för handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar framöver. Utrikesdepartementet måste dock kritiserats för att den aktuella situationen tillåtits uppstå.

Svåridentifierade handlingar

Vid min inspektion observerade jag att departementet handlägger flera framställningar där de efterfrågade handlingarna finns i ett antal olika ärenden och där det krävs en omfattande manuell arbetsinsats för att identifiera dem. Utrikesdepartementet har uppgett att ambitionen alltid är att lämna ut handlingar i så stor utsträckning som möjligt och att man så långt det går utreder om handlingar som efterfrågas förvaras hos departementet.

Utrikesdepartementets höga ambitioner är naturligtvis någonting i grunden positivt, vilka det utifrån de intressen JO har att beakta normalt skulle saknas skäl att

ifrågasätta. Som behandlats ovan har departementet dock balanser som gör att man regelmässigt inte har kunnat uppfylla tryckfrihetsförordningens krav. En ambitionsnivå som går utöver vad som följer av tryckfrihetsförordningens bestämmelser kan vid sådana förhållanden försämra departementets möjlighet att uppfylla sina grundlagsreglerade skyldigheter. Det finns därför skäl för mig att något beröra denna fråga.

En förutsättning för att handlingar ska kunna lämnas ut är att myndigheten kan identifiera dem. Den som önskar ta del av en handling måste därför kunna precisera vilken handling som avses eller i vart fall lämna så detaljerade upplysningar om handlingen och dess innehåll att den kan identifieras. Det ställs dock inte några högre krav på beskrivningen av handlingen i fråga. En begäran kan t.ex. anses tillräckligt preciserad om den avser en begränsad grupp av handlingar. En myndighet måste dessutom i rimlig utsträckning försöka undanröja otydigheter i en framställan. För att försöka hitta handlingar som motsvarar en framställan är en myndighet bl.a. skyldig att söka i sina diaries och register. Myndigheten är dock inte skyldig att bedriva någon mer omfattande efterforskning av om det finns en viss eller vissa handlingar som motsvarar en allmänt hållen beskrivning. (Se bl.a. RÅ 1979 Ab 6, RÅ 1991 ref 50, RÅ 1993 not. 689, NJA 1988 s. 559 och JO 1994/95 s. 571.) Detta hindrar i och för sig inte att en myndighet ändå väljer att genomföra sådana efterforskningar. Då gäller dock inte tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav.

En myndighet ska självklart fullgöra sin serviceskyldighet, och som tidigare nämnts är en hög servicenivå i grunden positiv. En myndighets serviceåtgärder får dock inte fördröja utlämnandet av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen. Detta gäller såväl det fallet att serviceåtgärder som vidtas i ett ärende fördröjer handläggningen av andra ärenden, som det fallet att utlämnande av handlingar enligt en framställan fördröjs av att omfattande serviceåtgärder vidtas med anledning av samma framställan. En myndighet måste därför göra klart för sig vilka framställningar, eller delar av en framställan, som omfattas av tryckfrihetsförordningens regler och vilka som inte gör det. Myndigheten måste också skyndsamt underrätta den som gjort framställningen om de bedömningar som gjorts och om rätten till myndighetsprövning (se bl.a. JO 2013/14 s. 585).

I bl.a. ett av de nu granskade ärendena (ärende 1) tycks Utrikesdepartementet inte ha gjort denna åtskillnad. Utlämnandet av de handlingar som snabbt kunde identifieras fördröjdes med flera veckor eftersom departementet ville förvissa sig om att det inte fanns några ytterligare handlingar som kunde motsvara begäran. I en sådan situation kan en kontakt med den som gjort framställningen många gånger leda till en för alla tillfredsställande lösning. Han eller hon kan då vid behov avgränsa eller förtydliga sin framställan och kan även ange om han eller hon vill att de redan identifierade handlingarna ska lämnas ut eller om man ska avvakta att serviceåtgärder först vidtas.

Utifrån de uppgifter som Utrikesdepartementet har lämnat och mina observationer vid inspektionen finns det enligt min mening skäl för departementet att se över sitt arbets sätt och utarbeta tydliga rutiner för en enhetlig handläggning av framställningar som innefattar svåridentifierade handlingar.

Framställningar som avser ett omfattande material

Vid min inspektion observerade jag också att Utrikesdepartementet handlägger flera framställningar som avser ett mycket omfattande material, ibland flera hyllmeter. Departementet har uppgett att arbetet med denna typ av framställningar är mycket tidskrävande och att sekretessprövningen kan ta månader och ibland år. Mina observationer har bekräftat dessa uppgifter. Mot bakgrund av de balanser som finns vid departementet vad gäller framställningar om att få ta del av allmänna handlingar finns det skäl att gå in på frågan om handläggningen av dessa ärenden.

Att en framställan avser ett mycket omfattande material som kräver en betydande arbetsinsats att ta fram och sekretesspröva, påverkar inte myndighetens skyldighet att lämna ut handlingarna. Som framgått tidigare ska handlingsutlämnanden prioriteras framför den löpande verksamheten. Att sekretessprövningen av ett omfattande material kräver en betydande arbetsinsats påverkar däremot tidpunkten för tillhandahållande av handlingarna (se bl.a. RÅ 1979 Ab 6). För att kunna uppfylla tryckfrihetsförordningens krav måste en myndighet se till att det finns nödvändiga resurser för detta arbete och att det finns en rimlig beredskap för att handlägga framställningar som avser ett omfattande material. Om sådana framställningar är vanligt förekommande ökar naturligtvis de krav som kan ställas på myndigheten. Enligt min uppfattning måste de resurser en myndighet avsätter för att hantera en framställan som avser ett mycket omfattande material dock vara rimliga i förhållande till myndighetens storlek och verksamhet. Den som begär att få ta del av ett mycket omfattande material måste tåla att sekretessprövningen tar viss tid och att avbrott i handläggningen kan behöva ske. Det kan t.ex. finnas situationer där den handläggande personalen måste utföra en arbetsuppgift som inte tål uppskov. Handläggningen av framställningar som avser ett omfattande material får inte heller medföra att andra betydligt mindre och enklare framställningar får ligga i balans i avvaktan på att det omfattande materialet först ska behandlas (jfr JO:s beslut den 10 juli 2014, dnr 180-2014, som behandlar frekventa framställningar från samma person).

Hur arbetet med framställningar som avser ett omfattande material konkret ska organiseras på en myndighet är en fråga JO som regel inte uttalar sig om. Varje myndighet måste ha stor frihet att utifrån sina specifika förutsättningar avgöra detta. En myndighet som regelmässigt hanterar denna typ av framställningar bör dock ha en plan för hur arbetet ska bedrivas för att framställningarna ska kunna handläggas i enlighet med tryckfrihetsförordningens krav utan att detta går ut över handläggningen av andra, mindre omfattande, framställningar. Här finns det skäl för Utrikesdepartementet att ytterligare överväga hur arbetet är organiserat.

Avslutningsvis vill jag poängtera att det är angeläget att Utrikesdepartementet i dessa omfattande ärenden har en fungerande kommunikation med den som begärt att få ta del av handlingarna. Det är t.ex. viktigt att föra en dialog med denne om eventuella successiva leveranser och att informera om de tidsramar inom vilka han eller hon kan förvänta sig att få ta del av handlingarna.