

Kritik mot Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, för att inte löpande ha tagit ställning till om vissa handlingar skulle diarieföras och för handläggningen av en begäran att ta del av e-postloggar

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO fördes det fram klagomål mot Utrikesdepartementets hantering av handlingar om Sveriges kandidatur till FN:s säkerhetsråd för perioden 2017–2018 (säkerhetsrådskampanjen). Enligt anmälarna hade departementet underlåtit att registrera handlingar om kampanjen, bl.a. mejl med sekretessbelagda uppgifter som skickats till och från stiftelsen Dag Hammarskjölds Minnesfond, och åsidosatt kravet på skyndsamhet när man hanterade en begäran om att få ta del av e-postloggar för tjänstemän som arbetade med kampanjen.

När det gäller mejlen har Utrikesdepartementet uppgett att de innehöll vissa sekretessbelagda uppgifter, men att de var av ringa betydelse för departementets verksamhet och därför inte behövde registreras eller hållas ordnade. JO ifrågasätter inte departementets bedömning av handlingarnas betydelse för verksamheten och uttalar att sekretessbelagda uppgifter i en handling inte utesluter att den uppenbart är av ringa betydelse. Utrikesdepartementet kan dock inte undgå kritik för att man inte löpande tagit ställning till om mejlen skulle diarieföras.

JO är även kritisk till att Utrikesdepartementet hanterat framställningen om att få ta del av tjänstemännens e-postloggar på ett sätt som lett till att handläggningen kommit i konflikt med tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamhet. JO uttrycker också tveksamhet till att departementet låtit prövningen ligga kvar på tjänstemannanivå trots att den krävt ett flertal samråd och ett omfattande arbete med att ta fram principer för bedömningen. JO finner det vidare anmärkningsvärt att det fanns flera uppgifter i loggarna som omfattades av utrikessekretess trots att sådana uppgifter inte ska hanteras i e-postsystemet enligt Regeringskansliets riktlinjer.

Utrikesdepartementet har under senare år fått återkommande kritik från såväl JO som riksdagens konstitutionsutskott och Justitiekanslern för sin hantering av framställningar om att få ta del av handlingar. JO förutsätter att departementet nu vidtar åtgärder med anledning av kritiken.

Bakgrund

Den 28 juni 2016 valdes Sverige in som icke-permanent medlem i Förenta nationernas säkerhetsråd för perioden 2017–2018. Utrikesdepartementets enhet för FN-politik hade huvudansvaret för arbetet med kandidaturen (säkerhetsråds-kampanjen). På enheten fanns ett sekretariat för att samordna arbetet.

Journalisten AA granskade under våren 2016 stiftelsen Dag Hammarskjölds Minnesfond och dess inblandning i säkerhetsrådskampanjen. I början av april 2016 publicerade Dagens Nyheter flera kritiska artiklar om hur kampanjarbetet genomfördes och finansierades. I artiklarna angavs också att Regeringskansliet försökt dölja hur arbetet bedrivits genom att inte registrera handlingar och inte hörsamma AA:s framställningar om att få ta del av allmänna handlingar om kampanjen.

Den 11 april 2016 anmäldes hanteringen av säkerhetsrådskampanjen till riksdagens konstitutionsutskott. Utskottets granskning redovisas i betänkandet 2016/17:KU20. Granskningen visade inte något som tydde på att arbetet med kampanjen bedrivits i strid med gällande regelverk och praxis. Det kom dock fram att det fanns en omfattande eftersläpning när det gällde Utrikesdepartementets diarieföring av allmänna handlingar.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 27 oktober 2016 förde AB Dagens Nyheter (DN) och journalisten AA fram klagomål mot Regeringskansliet, Utrikesdepartementet i tre avseenden. Utrikesdepartementet hade underlåtit att registrera handlingar om säkerhetsrådskampanjen, varav flera innehöll sekretessbelagda uppgifter. Departementet hade vidare åsidosatt kravet på skyndsamhet vid hanteringen av en begäran från AA om att få ta del av e-postloggar för tjänstemännen vid sekretariatet. Anmälarna anförde också att Utrikesdepartementet hade instruerat registratorerna vid departementet att inte behandla framställningar från DN om att få ta del av allmänna handlingar.

Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, uppmanades att yttra sig över det som anmälarna anförde. I det följande behandlas de tre frågor anmälarna tar upp i skilda avsnitt, och beslutet avslutas med en sammanfattande bedömning där jag även gör vissa uttalanden om Utrikesdepartementets hantering av frågor om handlingsutlämnande.

Registrering av handlingar

Anmälarna

AA granskade under våren 2016 stiftelsen Dag Hammarskjölds Minnesfond och dess inblandning i Sveriges kampanj för en plats i FN:s säkerhetsråd. Under granskningen begärde AA att få ta del av en lista över skriftväxlingen mellan stiftelsen och Utrikesdepartementet under tiden den 1 januari 2013–25 februari 2016. AA begärde också att få en lista över dokument om stiftelsen som upprättats eller expedierats av Utrikesdepartementet. Utrikesdepartementet lämnade ut en lista över skriftväxlingen och de övriga dokumenten. Listan innehöll inga handlingar om departementets och stiftelsens gemensamma projekt under säkerhetsrådskampanjen. I enlighet med en tidigare begäran fick AA även ta del av flera e-postmeddelanden som skickats mellan Utrikesdepartementet och stiftelsen. Många av meddelandena innehöll

sekretessbelagda uppgifter, men fanns inte heller med på listan över skriftväxlingen mellan departementet och stiftelsen.

Som ett led i granskningen gjorde AA även sökningar i diariet på Regeringskansliets dataterminal för allmänheten. Namnet på chefen för det sekretariat vid Utrikesdepartementet som skötte säkerhetsråds kandidaturen, BB, fanns inte i diariet i samband med någon handling som rörde sekretariatets arbete. AA begärde att få en postlista, dvs. ett utdrag ur diariet som anger vilka nya ärenden som registrerats och vilka dokument som kommit in eller upprättats i dessa och andra ärenden, avseende hela enheten för säkerhetspolitik för en viss period. BB förekom inte i listan. Det var förvånande att chefen för sekretariatet inte upprättat någon handling under den aktuella perioden.

Som svar på frågor om diarieföringen av handlingar som rörde planeringen av ett besök av FN-ambassadörer uppgav kabinettsekreterare CC bl.a. att det tar tid att diarieföra en omfattande skriftväxling med begränsade resurser.

Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet (departementsrådet DD) anförde bl.a. följande.

Utöver de grundläggande reglerna om allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen och reglerna om myndigheters hantering av allmänna handlingar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) [...] finns det bestämmelser som särskilt reglerar handläggningen i Regeringskansliet och UD.

För registrering av allmänna handlingar ska det i varje departement finnas ett eller flera diarium som förs med hjälp av automatisk databehandling. Ett diarium får bara innehålla sådana uppgifter som anges i 5 kap. 2 och 4 §§ OSL och uppgifter som i övrigt behövs för ärendets beredning (49 § [förordningen med instruktion för Regeringskansliet]). Enligt 49 a § instruktionen ansvarar förvaltningschefen för frågor om registrering av allmänna handlingar i Regeringskansliet. Förvaltningschefens ansvar omfattar inte registrering av allmänna handlingar i de särskilda diarium som förs i Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet. Inom ett departement ska expeditionschefen säkerställa att det finns en ordning för att allmänna handlingar tas om hand för registrering.

Regeringskansliets förvaltningsavdelning svarar för departementets arkiv. Arkivet är även registratorskontor enligt 48 § instruktionen (43 § [Regeringskansliets förfaranden med arbetsordning för Utrikesdepartementet]).

Av 71 § arbetsordningen följer att sedan inkommande handlingar registrerats distribueras de till chefen för den enhet som enligt arbetsordningen ska handlägga ärendet. Handlingar som upprättas inom departementet registreras inom arkivet, om inte annat följer av 72–74 §§.

Enligt de riktlinjer för registrering som finns i Regeringskansliet bör inkomna handlingar genom vilka ett ärende väcks alltid registreras i ett diarium. Om dagboksblad förs i ett ärende behöver dock skriftväxlingen under ärendets handläggning inte redovisas i diariet utan kan redovisas i dagboksbladet. Det bör emellertid inte förekomma att vissa allmänna handlingar i ett diariefört ärende inte registreras alls utan bara hålls ordnade.

E-post ska behandlas i enlighet med vad som gäller för allmänna handlingar i fråga om bl.a. diarieföring. För e-post gäller vidare att var och en som skickar eller tar emot e-post självständigt måste kunna bedöma om ett meddelande som kommer in till Regeringskansliet eller sänds därifrån är en allmän handling. I de fall handläggaren känner sig osäker ska denne stämma av frågan med sin enhetschef.

För officiell korrespondens mellan de svenska ambassaderna och Regeringskansliet används rapporteringsverktyget D-post. All skriftväxling som sker genom D-post passerar registraturen (lokalt på ambassaden, respektive registratorskontoret i UD och i övriga departement). Dessa handlingar registreras därför automatiskt i UD.

Utrikesdepartementet gjorde följande bedömning av handläggningen.

I samband med handläggningen av AA:s framställningar uppmärksammades det att de e-postmeddelanden som omfattades av framställningarna inte hade registrerats.

De aktuella e-postmeddelandena skickades inom ramen för det arbete som bedrevs i UD med anledning av Sveriges säkerhetsråds-kandidatur. Meddelandena förvarades i mappar i respektive handläggares e-postkonto i Regeringskansliets e-postsystem. När frågan om registrering uppkom gjordes en bedömning av varje enskilt e-postmeddelande. Meddelandena rörde frågor om biljett- och hotellbokningar, programavstämningar, kostpreferenser och liknande. Handlingarna bedömdes därför vara av ringa betydelse för UD:s verksamhet.

När det gäller de aktuella e-postmeddelandena har berörda handläggare i efterhand gjort bedömningen att handlingarna är av ringa betydelse för UD:s verksamhet och därför inte behöver registreras. Bedömningarna har redovisats för berörda chefer.

UD konstaterar att bedömningarna borde ha gjorts tidigare och skett löpande.

När det gäller anmälarnas synpunkter på att BBs namn inte fanns i diariet eller i den postlista man fått ut anförde Utrikesdepartementet följande.

Den postlista som AA fick del av den 5 april 2016 är ett utdrag ur diariet som anger vilka nya ärenden som registrerats under den aktuella tidsperioden samt vilka dokument som inkommit eller upprättats i dessa och andra ärenden under perioden. Av diariet framgår alltid det datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer, ingivare eller avsändare/mottagare samt ärendemening eller dokumentrubrik. När en handling har skickats från eller tagits emot av Regeringskansliet registreras det aktuella departementet som avsändare/mottagare. Utöver dessa uppgifter kan även organisatorisk enhet och handläggare anges.

[Det finns] inget krav på att handläggarens namn ska framgå beträffande de handlingar som registreras. Enligt UD:s bedömning uppfyller diarieföringen de krav på registrering som ställs upp i OSL.

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in till eller upprättats hos myndigheten. Om det är uppenbart att en

allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

Bedömningen om en handling uppenbart är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet får göras från fall till fall. Handlingar som typiskt sett kan höra dit är pressklipp, cirkulär, reklamtryck, statistiska meddelanden, kopior av andra myndigheters yttranden, anonyma skrifter och skrifter från enskilda med meningslöst eller obegripligt innehåll (se prop. 1979/80:2 Del A s. 355 f.). Även handlingar som avser enkla förvaltningsbestyr, t.ex. enklare meddelanden mellan tjänstemän om överenskommelser om sammanträffanden och liknande, kan anses höra dit (se JO 1995/96 s. 485, dnr 4190-1994).

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § OSL om att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in eller upprättats innehåller inte någon bestämd tidsgräns. JO har emellertid uttalat att det ligger i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt, i normalfallet senast påföljande arbetsdag (se bl.a. JO 2007/08 s. 565, dnr 3579-2005).

För de handlingar som registreras enligt 5 kap. 1 § OSL ska det av registret framgå vilket datum handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen, i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare, och i korthet vad handlingen rör. Uppgifter om handlingens avsändare, mottagare och vad handlingen rör ska dock utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar ska kunna hållas tillgängligt för allmänheten. (Se 5 kap. 2 § OSL.)

Som UD beskrivit finns det särskilda bestämmelser om diarieföring och hanteringen av allmänna handlingar i instruktionen för Regeringskansliet och i departementets arbetsordning.

Bedömning

För att offentlighetsprincipen ska fungera på det sätt som är avsett är det nödvändigt att det utan svårighet går att konstatera vilka handlingar som kommit in till en myndighet eller som har upprättats där. Allmänna handlingar ska därför som utgångspunkt registreras. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheten välja mellan att registrera dem eller hålla dem ordnade på något annat sätt. Från dessa bestämmelser finns ett generellt undantag som gäller handlingar som uppenbart är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Sådana handlingar behöver varken registreras eller hållas ordnade. Det är handlingens betydelse för myndighetens verksamhet som avgör om huvudregeln ska tillämpas eller inte. Att en handling som saknar betydelse för myndighetens verksamhet ändå har ett intresse från offentlighets-synpunkt medför därför inte att handlingen måste registreras eller hållas tillgänglig på annat sätt. (Se prop. 1979/80:2 Del A s. 353 f.) Att det finns sekretessbelagda uppgifter i en handling utesluter enligt min mening inte att det är uppenbart att handlingen är av ringa betydelse.

Av utredningen framgår att vissa mejl till eller från Utrikesdepartementet inte har registrerats där. Mejlen rörde praktiska frågor såsom biljett- och hotellbokningar – inklusive uppgifter om vissa kostnader – program-avstämningar, kostpreferenser och liknande. Mejlen innehöll enligt departementet vissa sekretessbelagda uppgifter. Jag har inte tillräckligt underlag för att ta ställning till om det är uppenbart att varje enskilt mejl som berörs av anmälan är av ringa betydelse för Utrikesdepartementets verksamhet och inte heller om det finns uppgifter i dem som omfattas av sekretess. Jag nöjer mig med att konstatera att det varit fråga om handlingar med uppgifter om praktiska frågor i samband med planeringen av en konferens och att det som kommit fram inte ger mig skäl att ifrågasätta Utrikesdepartementets bedömning. Som Utrikesdepartementet konstaterat ska dock denna bedömning göras löpande för att man ska kunna upprätthålla kravet på att de handlingar som ska registreras diarieförs så snart de kommit in.

Anmälarna har, som det får uppfattas, även gjort gällande att Utrikesdepartementet kan ha underlåtit att diarieföra handlingar som upprättats av chefen för sekretariatet, BB, eftersom hans namn inte fanns angivet i diariet. Utredningen i ärendet ger inte stöd för att det skulle vara på det sättet.

Vid konstitutionsutskottets granskning av hanteringen av säkerhetsråds-kampanjen har det kommit fram att det fanns en omfattande eftersläpning när det gällde Utrikesdepartementets diarieföring av allmänna handlingar. Utskottet uttalade att det inte är acceptabelt med en sådan utestående balans i diarieföringen. (Se granskningsbetänkandet 2016/17:KU20 s. 169.) Även i anmälan till JO har det påtalats att företrädare för Utrikesdepartementet bekräftat dröjsmål med att registrera handlingar. Uppgiften har inte tillbakavisats eller på annat sätt bemötts av Utrikesdepartementet i yttrandena till JO. Som konstitutionsutskottet uttalat är omfattande dröjsmål med att registrera handlingar inte acceptabelt.

Hanteringen av begäran om att få ta del av e-postloggar

Anmälarna

AA begärde den 19 april 2016 att få ta del av en lista över inkommande och utgående e-post (e-postlogg) under perioden den 1 januari 2015–19 april 2016 för elva namngivna personer som tillhörde eller hade tillhört sekretariatet för säkerhetsråds-kandidaturen.

Efter en vecka fick AA besked av rättssekretariatet vid Utrikesdepartementet om att e-postloggar sparas i 42 dagar, att utlämningen skulle ta mycket lång tid om loggfilerna innehåller både interna och externa mejl och att sekretessprövningen skulle bli extra komplicerad eftersom kampanjen fortfarande pågick. AA begränsade sin begäran till att omfatta externa meddelanden och uppfattade det som att e-postloggarna skulle lämnas ut innan kampanjen avslutades. I juli kontaktade AA rättssekretariatet som inte kunde ge besked om när e-postloggarna skulle lämnas ut.

Den 19 september 2016 lämnade Utrikesdepartementet ut en av de elva efterfrågade e-postloggarna. Den innehöll ett hundratal sekretessmarkeringar, framför allt i ärendemeningarna och i något fall i fälten för avsändare eller mottagare. Veckan därefter fick AA besked om att Utrikesdepartementet ännu inte hade inlett sekretessprövningen för de resterande e-postloggarna, men att den beräknades gå snabbare än för den första loggen.

Den 6 oktober 2016 kontaktade AA Utrikesdepartementet på nytt och fick besked om att en av e-postloggarna skulle kunna lämnas ut under november månad.

Utrikesdepartementet

I sitt yttrande redovisade Utrikesdepartementet de bestämmelser som särskilt reglerar handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar i Regeringskansliet och Utrikesdepartementet enligt följande.

Enligt 18 § [instruktionen] ska frågor om att lämna ut handlingar som förvaras i Regeringskansliet prövas inom det departement som förvarar handlingarna, om något annat inte är särskilt föreskrivet. I tveksamma fall eller när sökanden begär det, ska en sådan fråga prövas av ett statsråd i departementet. Frågan får också lämnas över till regeringens prövning.

Av 32 § [arbetsordningen] framgår att rättssekretariatet svarar för bl.a. frågor rörande allmänna handlingar och sekretess i utrikesförvaltningen samt ärenden om utlämnande av allmänna handlingar i departementet utom såvitt gäller de åtgärder som åligger enhetscheferna.

Enligt 59 § arbetsordningen har enhetschefen vården om de allmänna handlingar som förvaras inom enheten och prövar därmed frågor om utlämnande av dessa till enskilda. Sedan allmänna handlingar omhändertagits av arkivet för förvaring svarar dock rättssekretariatet för frågor om utlämnande av sådana handlingar även om de tillfälligt har lånats ut till någon annan tjänsteman.

I 70 § andra stycket arbetsordningen anges att enhetscheferna får delegera sin beslutanderätt till en annan tjänsteman inom enheten.

Utrikesdepartementet angav följande om sina handläggningsrutiner.

Inom Regeringskansliet pågår ett fortlöpande arbete med att se över rutinerna och organisationen för handläggning av ärenden om förfrågningar från medier och allmänhet, bland annat för att möta det ökade antalet förfrågningar och den komplexitet som många ärenden innehåller. I UD genomförs kompetensutvecklingsinsatser för berörda handläggare och chefer kontinuerligt. Rättssekretariatet håller löpande utbildningar i frågor om allmänna handlingar och offentlighet- och sekretess för andra enheter i departementet. Även registratorkontoret erbjuder utbildningar för enheterna och för nyanställda.

— — —

UD handlägger ett mycket stort antal ärenden om utlämnande av allmänna handlingar. Antalet inkomna framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos UD ökar stadigt. Under 2016 registrerades 745 inkomna framställningar. 655 utlämnandeärenden avslutades under året och 20 delbesked lämnades i ärenden som fortfarande är öppna. Under 2015 registrerades 685 framställningar och 697 ärenden avslutades. Motsvarande siffror för 2014 är 461 respektive 515.

Ärendena handläggs i enlighet med UD:s arbetsordning inom den enhet som förvarar handlingarna eller, i de fall då handlingarna har arkiverats, inom UD:s

rättssekretariat. Huvuddelen av ärendena handläggs inom rättssekretariatet som också ger råd och stöd i de ärenden som handläggs inom andra enheter i UD eller i andra departement samt hos utlandsmyndigheterna. I sammanhanget ska också nämnas att UD handlägger samrådsärenden som gäller utlämnande av handlingar hos andra myndigheter och som kommer in till UD på grund av regeln om statliga myndigheters underrättelseskyldighet enligt 10 kap. 13 § regeringsformen. Mot bakgrund av bl.a. nämnda bestämmelse ger rättssekretariatet en omfattande rådgivning, framförallt i frågor rörande tillämpningen av bestämmelser rörande utrikessekretess, till andra myndigheter m.fl. Totalt arbetar för närvarande fem handläggare och en gruppchef inom rättssekretariatet med handläggning av ärenden som rör utlämnande av allmänna handlingar. Med anledning av det ökande antalet framställningar har rättssekretariatet inför verksamhetsåret 2017 fått förstärkning med ytterligare en heltidstjänst för dessa frågor.

När en begäran om att få ta del av allmänna handlingar kommer in till UD söker registrator i diariet efter de handlingar som motsvarar begäran. Registrator tar därefter fram handlingarna. En del av handläggningen består i att avgöra om de framtagna handlingarna motsvarar begäran. Det kan ibland medföra ett mycket omfattande arbete att i dialog med andra enheter i UD söka fram kompletterande eller de rätta handlingarna. I vissa ärenden kan frågor uppstå om hur en begäran ska tolkas. Kontakter kan då behöva tas med den som begär att få ta del av handlingarna. När handlingar efterfrågas i specifika ärenden räcker det som regel med en sökning i diariet för att identifiera de handlingar som omfattas av begäran. Om en begäran däremot, vilket allt oftare är fallet, avser handlingar som har ett visst tema eller innehåll kan efterforskningarna kräva en betydande arbetsinsats bl.a. genom kontakter med anställda inom andra enheter eller departement innan alla handlingar har identifierats.

När det gäller sekretessprövningarna så varierar dessa både i omfattning och i komplexitet. Det rör sig inte sällan om handlingar i ett enskilt ärende på sammanlagt flera hundra sidor och ibland omfattar begäran handlingar som upptar flera hyllmeter. En sådan begäran kan uppta en enskild handläggares hela arbetstid under en längre tidsperiod. Uppgifterna är ofta mycket känsliga ur flera aspekter och skadebedömningarna svåra att göra. Skadebedömningarna kräver ofta, särskilt när det är fråga om utrikessekretess, att tjänstemän på andra enheter som är särskilt insatta i de sakfrågor som handlingarna rör medverkar. I frågor rörande utrikessekretess, som är den i särklass vanligast förekommande sekretessgrunden i UD:s verksamhet, kan samrådet även inkludera den politiska nivån. Det kan även i vissa situationer vara nödvändigt att ta kontakt med andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Det samråd som sker som ett led i handläggningen är nödvändigt för att ansvarig handläggare ska få underlag för att kunna göra en riktig skadebedömning och för att så många uppgifter som möjligt ska kunna lämnas ut.

Efter att sekretessprövningen har avslutats sker en eventuell maskering av sekretesskyddade uppgifter och därefter expedieras handlingarna. UD använder sedan ett antal år tillbaka digital teknik för maskeringen och i de flesta ärenden skickas handlingarna och besked till sökanden i elektronisk form som en serviceåtgärd. Besked i ärendena lämnas av enhetschefen eller, om ärendet prövas av UD:s rättssekretariat, av någon av de två handläggare som har delegation att lämna besked till allmänheten. I beskedet anges att om den enskilde inte är nöjd med beskedet så kan han eller hon begära att frågan ska prövas av myndigheten genom beslut av ett statsråd. Ärendet kan också komma att direkt överlämnas till regeringens prövning.

Utrikesdepartementet anförde följande om handläggningen av AA:s begäran om att få ta del av vissa e-postloggar.

AA:s begäran innefattar [...] e-postloggar för elva UD-anställda under perioden den 9 mars – den 19 april 2016. Det rör sig om totalt 74 423 loggposter avseende

såväl interna som externa e-postmeddelanden. Varje enskild loggpost innehåller uppgifter om avsändare, mottagare, tidpunkt samt ärendemeningen.

Rättssekretariatet uppfattade initialt begäran som att den omfattade loggar över e-postmeddelanden som hade skickats till eller tagits emot från personer utanför Regeringskansliet.

Samma dag som AA:s begäran kom in beställde handläggare vid rättssekretariatet underlag från förvaltningsavdelningen. Dagen efter fick rättssekretariatet del av de externa e-postloggarna. I Regeringskansliets externa logg ingår inte uppgifter om e-postmeddelanden som har skickats mellan Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna. Eftersom utlandsmyndigheterna använder samma e-postsystem som Regeringskansliet registreras dessa i stället i den interna loggen. Handläggaren återkopplade därför samma dag till förvaltningsavdelningen och påpekade att begäran även avsåg uppgifter i den interna e-postloggen. Den 2 maj fick handläggaren del av de interna loggarna.

Rättssekretariatet påbörjade därefter en sortering för att skilja ut de loggposter som avsåg meddelanden som hade skickats till eller tagits emot från personer utanför myndigheten från de loggposter som avsåg meddelanden som hade skickats internt inom Regeringskansliet. Sorteringen gjordes manuellt eftersom det inte finns någon teknisk möjlighet att skilja på e-postadresser för personal som är stationerad i UD respektive vid en utlandsmyndighet. I praktiken innebar detta att det för varje enskild loggpost behövde utredas om någon i sändkretsen var stationerad vid en utlandsmyndighet när e-postmeddelandet skickades eller togs emot. Denna sortering blev därför mycket tidskrävande.

I telefonsamtal den 2 juni, som svar på vilka åtgärder som hade vidtagits dittills i ärendet, upplystes AA om den manuella sortering som hade skett. Han förtydligade då att hans begäran avsåg e-postloggarna över såväl interna som externa e-postmeddelanden, men att han önskade få ett delbesked rörande de externa loggarna. I den fortsatta kontakten har rättssekretariatet inte uppfattat annat än att AA har vidhållit sin begäran om att även få ta del av de interna loggarna.

När underlaget var färdigställt påbörjades sekretessprövning av den första handläggarens e-postloggar. Rättssekretariatet gjorde en initial bedömning av uppgifterna i underlaget och tog fram förslag till principer för sekretessprövningen. Dessa principer diskuterades vid ett möte med UD:s FN-enhet den 4 juli. Efter mötet tog rättssekretariatet fram ett förslag avseende den första handläggarens e-postloggar. Förslaget bereddes med FN-enheten som framförde vissa synpunkter. Ett flertal poster i underlaget stämades även av med berörda geografiska enheter i UD samt med andra berörda enheter i Regeringskansliet. Utifrån de synpunkter som framfördes löpande under beredningen tog rättssekretariatet efterhand fram ett antal nya förslag. Parallellt med den gemensamma beredningen av förslagen stämades dessa av med UD:s ministerkansli. En sista avstämning med FN-enheten gjordes den 22 augusti och den 25 augusti presenterades förslaget för chefen för rättssekretariatet. Rättssekretariatet tog därefter fram ett slutligt förslag som kvalitetssäkrades. Den 19 september fick AA ett delbesked där 2 767 loggposter avseende en av de elva anställda lämnades ut.

Under hösten fortsatte arbetet med att sekretesspröva övriga e-postloggar. Liksom för den första handläggarens loggar innebar handläggningen löpande ett flertal avstämningar med olika enheter i UD.

Den 28 november fick AA ett delbesked där loggposterna för ännu en av de anställda lämnades ut. Den 30 november fick han ytterligare ett delbesked där loggposter för en tredje anställd lämnades ut och den 9 februari 2017 fick han del av loggposterna för en fjärde anställd.

När det gäller resterande e-postloggar så pågår sekretessprövningen fortsatt i enlighet med vad som har redogjorts för ovan och i samråd med berörda enheter i UD.

Utrikesdepartementet gjorde följande bedömning av handläggningen.

För att garantera allmänhetens rätt till insyn i departementets verksamhet är UD:s ambition att alltid lämna ut handlingar i så stor utsträckning som möjligt med beaktande av eventuellt sekretesskydd för uppgifter i handlingarna. En noggrann sekretessprövning av varje uppgift är nödvändig för att möjliggöra detta. När det som i det aktuella fallet är fråga om en mycket omfattande begäran med komplicerade sekretessbedömningar ligger det i sakens natur att handläggningstiden blir längre än vanligt.

Handläggningen av AA:s begäran har hela tiden bedrivits aktivt. Två handläggare i rättssekretariatet har arbetat motsvarande en heltidstjänst med ärendet. Handläggare i UD har varit i kontakt med AA under handläggningstiden och han har fått ett par delbesked med anledning av sin begäran.

Sekretessprövningen har varit särskilt komplicerad bl.a. eftersom uppgifterna i handlingarna är mycket detaljerade och fragmenterade samtidigt som skadebedömningen behöver göras i förhållande till materialet som helhet. Det har också varit mycket tidskrävande att säkerställa en konsekvent bedömning eftersom många av uppgifterna återkommer men i kombination med olika metadata. Sekretessprövningen har vidare krävt omfattande avstämningar med flera olika enheter i UD. Den noggranna sekretessprövningen har varit nödvändig för att en så stor del av handlingarna som möjligt ska kunna lämnas ut till AA.

UD beklagar att AA upplever att handläggningen av hans begäran har tagit alltför lång tid. Enligt UD:s bedömning har dock handläggningen av AA:s begäran varit så skyndsam som möjligt med hänsyn till det omfattande materialet och de komplicerade sekretessbedömningarna.

Rättsliga utgångspunkter

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 (offentlighetsprincipen).

En myndighet ska ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar. Myndigheten ska särskilt se till att allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen och att rätten att ta del av allmänna handlingar säkerställs samtidigt som sekretesskyddet upprätthålls. (Se 4 kap. 1 § första stycket 1 och 3 OSL.)

Med handling förstås inte bara konventionella handlingar utan även upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. En handling i den formen anses förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med teknik som myndigheten själv använder. E-postloggar brukar anses vara sådana handlingar (se t.ex. RÅ 1998 ref. 44).

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos myndigheten endast om denna kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. En sådan s.k. potentiell handling omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser. För att det ska vara fråga om rutinbetonade åtgärder ska de kräva en begränsad arbetsinsats som inte innebär nämnvärda kostnader. (Se 2 kap. 3 § andra stycket TF, prop. 1990/91:60 s. 22 och Justitiekanslerns beslut den 6 mars 2008, dnr 7946-06-21.)

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 2 kap. 12 och 13 §§ TF.)

Besked i en fråga om att lämna ut en allmän handling 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 handlingen får lämnas ut. Om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

Tjänstemannaprövning och myndighetsprövning

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling är det i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan dröjsmål. Om den anställda vägrar att lämna ut handlingen, eller en 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. (Se 6 kap. 3 § OSL.)

För Regeringskansliet gäller i detta avseende att en begäran om att få ta del av handlingar prövas inom det departement som förvarar handlingarna, om något annat inte är särskilt föreskrivet. Frågor om att få ta del av handlingar ska i tveksamma fall, eller om sökanden begär det, prövas av ett statsråd. Ärendet får även överlämnas till regeringens prövning. (Se 18 § Regeringskansliets instruktion.) Om ett statsråd helt eller delvis vägrar att lämna ut en handling kan beslutet överklagas till regeringen (se 2 kap. 15 § TF). Beslut av regeringen kan inte överklagas (se 6 kap. 7 § OSL).

Utrikessekretess

Sekretess gäller för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör

Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs (se 15 kap. 1 § OSL).

För utrikessekretessen gäller ett s.k. rakt skaderekvisit. Detta betyder att uppgifterna som utgångspunkt är offentliga och att sekretess endast gäller om det i det enskilda fallet finns omständigheter som med tillräcklig styrka talar för att det kan skada Sverige om uppgifterna lämnas ut. En sådan bedömning kan grundas på att uppgifter av ett visst slag normalt är känsliga. (Se prop. 1994/95:112 s. 28.) Om uppgiften å andra sidan är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös ska den alltså normalt anses falla utanför sekretessen. (Se prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f.)

Bedömning

Den inledande hanteringen av begäran

Av utredningen framgår att AA den 19 april 2016 begärde att få ta del av samtliga e-postloggar över inkommande och utgående mejl under en viss tidsperiod för de elva tjänstemän som tillhörde eller hade tillhört sekretariatet för säkerhetsråds kandidaturen.

Som redovisats ovan anses e-postloggar normalt sett vara allmänna handlingar. Det framgår också av utredningen att Utrikesdepartementet påbörjade arbetet med att ta fram loggarna utan dröjsmål.

AA har uppgett att Utrikesdepartementet bl.a. upplyste honom om att det skulle ta mycket lång tid att lämna ut handlingarna om begäran avsåg loggar över både interna och externa mejl, och att han då begränsade sin begäran till externa mejl.

Utrikesdepartementet anger i sitt yttrande att tjänstemännens mejl till och från Sveriges utlandsmyndigheter visserligen är att betrakta som externa men att de av tekniska skäl registreras i e-postloggen över interna mejl. För att få fram en sammanställning över de poster i tjänstemännens interna e-postloggar som rörde mejl till och från utlandsmyndigheterna var Utrikesdepartementet tvungen att göra en manuell bearbetning av de interna e-postloggarna. Av Utrikesdepartementets yttrande framgår dock att AA först i efterhand, den 2 juni 2016, fick besked om att en sådan manuell utsortering behövde göras för att få fram en lista över dessa externa mejl.

JO har tidigare uttalat att det är viktigt att en myndighet omgående tar ställning till vad en begäran avser, informerar om eventuella svårigheter med att ta fram materialet och ger sökanden tillfälle att utifrån informationen avgränsa eller precisera sin begäran. På så sätt kan man undvika att ett utlämnande dröjer längre än nödvändigt. (Se t.ex. JO 2015/16 s. 665, dnr 6276-2012 m.fl., och JO:s beslut den 24 februari 2016, dnr 7180-2014.)

Enligt min mening borde Utrikesdepartementet ha kontaktat AA redan innan den manuella utsorteringen påbörjades och uppmärksammat honom på det omfattande arbete en manuell bearbetning skulle komma att innebära samt

informerat honom om den handläggningstid man beräknade att den skulle ta. Det kan inte uteslutas att en tydlig information till AA om detta hade lett till att han ville göra en annan begränsning av eller prioritering i sin begäran som hade kunnat förkorta handläggningstiden.

Jag är dessutom tveksam till om begäran med hänsyn till den omfattande manuella bearbetningen som krävdes kan ses som en begäran om allmänna handlingar som omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling omfattas endast om sammanställningen kan göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Den omfattande manuella utsorteringen av poster i de interna e-postloggarna för att få fram en sammanställning över mejlen till och från utlandsmyndigheterna kan knappast anses vara en sådan åtgärd. Utrikesdepartementet borde därför inledningsvis ha tagit ställning till om man var skyldig att göra en sådan sammanställning enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser.

Sekretessprövningen av e-postloggarna

Av utredningen framgår att de e-postloggar för fyra tjänstemän som AA hade fått del av vid tidpunkten för Utrikesdepartementets yttrande lämnades ut till honom efter fem, sju respektive tio månader. När det gäller e-postloggarna för de övriga sju tjänstemännen hade sekretessprövningen vid tiden för yttrandet till JO ännu inte slutförts.

Utrikesdepartementet har förklarat den långa handläggningstiden med att materialet var omfattande, att uppgifterna i handlingarna var mycket detaljerade och fragmenterade, samt att sekretessprövningen behövde göras i förhållande till materialet som helhet och krävde avstämningar med flera olika enheter inom Utrikesdepartementet.

Vid en tidigare granskning av Regeringskansliets handläggning av framställningar om att få del av allmänna handlingar uttalade JO att en myndighets hänvisning till behovet av en sekretessprövning bör godtas om den framstår som rimlig, och att det i princip inte är en uppgift för JO att gå in i enskilda sekretessbedömningar. Myndigheten måste dock på ett någorlunda konkret sätt kunna visa att det i det enskilda fallet funnits ett behov av en sekretessprövning. JO uttalade också att de omfattande samråd mellan enheter och departement som tillämpades inom Regeringskansliet vid handlingsutlämnande inte är förenlig med offentlighetsprincipen eftersom en handling enligt huvudregeln ska lämnas ut omedelbart av den som ansvarar för vården av den. Det bör därför endast i undantagsfall förekomma att man gemensamt bereder en begäran om att ta del av allmänna handlingar. Formerna för beredningen bör anpassas efter tryckfrihetsförordningens skyndsambetskrav. (Se JO 2013/14 s. 585, dnr 639-2012 m.fl.)

När det gäller Utrikesdepartementets handläggning av AA:s begäran ser jag i och för sig inte skäl att ifrågasätta att det fanns ett behov av att sekretesspröva

uppgifterna i e-postloggarna. Även om jag har förståelse för att det kan krävas samråd för att pröva om vissa uppgifter omfattas av utrikessekretess kan jag konstatera att e-postloggarna endast innehåller en ärendemening och kortfattade uppgifter om avsändare, mottagare och tid. Utrikesdepartementet har inte utvecklat behovet av den omfattande sekretessprövningen i sitt yttrande. Man har inte heller förklarat varför sekretessprövningen krävt samråd i den utsträckning som skett.

Som nämnts tidigare är utgångspunkten vid en bedömning av utrikessekretess att uppgifterna är offentliga och att sekretess endast gäller om det i det enskilda fallet finns omständigheter som med tillräcklig styrka talar för att det kan skada Sverige att lämna ut en uppgift. En sådan bedömning kan grundas på att uppgifter av ett visst slag normalt är känsliga. Om uppgiften å andra sidan är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös ska den alltså normalt anses falla utanför sekretessen. Det måste dock också beaktas att ett utlämnande av uppgifter sammantaget kan bedömas medföra skada även om uppgifterna var för sig är harmlösa (se RÅ 1989 ref. 111).

Utrikesdepartementet har i sitt yttrande framhållit att en noggrann sekretessprövning av varje uppgift är nödvändig för att uppfylla departementets ambition att alltid lämna ut handlingar i så stor utsträckning som möjligt. Denna ambition är givetvis god, men måste ställas i relation till hur den aktuella sekretessbestämmelsen är konstruerad och till tryckfrihetsförordningens krav på att allmänna handlingar ska lämnas ut skyndsamt. Som jag tidigare anført får en hög ambitionsnivå inte försämra möjligheten för en myndighet att uppfylla sina grundlagsreglerade skyldigheter.

Mot denna bakgrund och med beaktande av att de aktuella e-postloggarna endast innehåller mycket få och kortfattade uppgifter är det mycket som talar för att det borde ha gått att genomföra sekretessprövningen betydligt mer skyndsamt än vad som skett.

Innehållet i e-postloggarna

Av utredningen framgår att det i flera ärendemeningar i loggarna fanns uppgifter som omfattades av utrikessekretess.

Utrikesdepartementet har till sitt yttrande bifogat Regeringskansliets (Statsrådsberedningen) promemoria om användningen av elektronisk post (PM 1995:3, reviderad 1998-06-30). I den (avsnitt 1.7) anges att uppgifter för vilka sekretess gäller inte ska hanteras i systemet för elektronisk post (mejl). Av promemorian framgår vidare att man måste beakta risken för att ett mejl lätt kan komma att läsas av annan än den avsedda mottagaren.

Enligt min mening måste de säkerhetsaspekter som gäller innehållet i ett mejl också gälla för de delar av meddelandet som ingår i e-postloggen, t.ex. ärendemeningen. Några sekretessbelagda uppgifter bör därför inte förekomma i ärendemeningen. Om e-postsystemet hade använts på det sätt som anges i

promemorian hade sannolikt sekretessprövningen gått att genomföra mer skyndsamt.

Tjänstemannaprövning

Av utredningen i målet framgår att AA:s begäran handlades vid Utrikesdepartementets rättssekretariat. Såvitt framgår var det fråga om en sådan tjänstemannaprövning som anges i 6 kap. 3 § OSL och 59 § Utrikesdepartementets arbetsordning.

Av 6 kap. 3 § OSL följer att i tveksamma fall ska myndigheten pröva frågan, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. För Utrikesdepartementets del gäller i dessa fall att frågan ska prövas av ett statsråd i departementet eller av regeringen (18 § Regeringskansliets instruktion). Med tanke på att sekretessprövningen enligt departementet krävt att rättssekretariatet tog fram ett förslag till principer för prövningen, vilka behövde stämmas av såväl med departementets FN-enhet och ministerkansli som med andra enheter inom Regeringskansliet, har jag svårt att se annat än att det var fråga om ett tveksamt fall. Utredningen ger dock inte tillräckligt underlag för mig att uttala att ett hänskjutande av AA:s begäran skulle inneburi en snabbare handläggning. Genom att låta en prövning av ett tveksamt fall ligga kvar på tjänstemannanivå fördröjs dock överklagandeprocessen om den enskilde vill föra frågan vidare.

Instruktioner till registratorer

Anmälarna

Utrikesdepartementets registratorer har vid flera tillfällen hänvisat till presstjänsten när DN begärt att få ut postlistor eller andra handlingar av registratorerna. Vid ett tillfälle svarade registratorn att hon inte fick prata med AA. Han uppfattade det som att registratorn hade instruerats att inte behandla DN:s framställningar om att få ta del av allmänna handlingar.

Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet anförde att registratorerna vid departementet inte kommer ihåg något samtal med AA där de har uttryckt sig på det sätt som AA påstår och redovisade följande bedömning.

UD [konstaterar] att det inte finns någon rutin eller instruktion i UD som innebär att registraturen inte ska behandla vissa framställningar om att lämna ut allmänna handlingar. De anställda är dessutom väl medvetna om meddelarfriheten och sina rättigheter i övrigt. En registrator är inte förhindrad att hänvisa frågeställare vidare till andra i UD med sina frågor.

Bedömning

DN och AA:s uppfattning om hur registratorer vid Utrikesdepartementet instruerats har inte bekräftats genom utredningen i ärendet. Vad DN och AA fört fram i denna del föranleder inte något uttalande från min sida.

Sammanfattande och avslutande synpunkter

Av utredningen framgår att Utrikesdepartementet inte löpande tagit ställning till om mejl som skickades mellan departementet och stiftelsen Dag Hammarskjölds Minnesfond skulle registreras enligt offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Utrikesdepartementet kan inte undgå kritik för detta.

När det gäller hanteringen av AA:s begäran om att få ta del av e-postloggar framgår det av utredningen att Utrikesdepartementet har gjort en omfattande bearbetning av de interna e-postloggarna utan att informera AA om vilka konsekvenser den hade för handläggningen och utan att ta ställning till om man var skyldig att göra en sådan bearbetning enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Trots att loggarna endast innehåller en ärendemening och kortfattade uppgifter om avsändare, mottagare och tid har man gjort en omfattande sekretessprövning. Efter elva månader hade knappt hälften av loggarna prövats. Enligt min mening har Utrikesdepartementets hantering inneburit att handläggningen kommit i konflikt med tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamhet. Utrikesdepartementet ska kritiseras för bristerna i handläggningen.

Jag är också tveksam till att departementet låtit prövningen ligga kvar på tjänstemannanivå, trots att sekretessprövningen omfattat ett flertal samråd och ett omfattande arbete för att ta fram principer för bedömningen.

Det är vidare anmärkningsvärt att det fanns flera uppgifter i loggarna som omfattades av utrikessekretess, trots att sådana uppgifter inte ska hanteras i e-postsystemet enligt Regeringskansliets riktlinjer.

Med anledning av granskningen vill jag göra följande uttalanden om Utrikesdepartementets hantering av frågor om utlämnande av allmänna handlingar.

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedia ska ha möjlighet till insyn i offentlig verksamhet, bl.a. genom att ta del av allmänna handlingar. Om offentlighetsprincipen ska fungera är det nödvändigt att myndigheterna följer tryckfrihetsförordningens och offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om hur allmänna handlingar ska registreras och hållas ordnade samt om hur framställningar om att få ta del av allmänna handlingar ska handläggas. För att inte insynsrätten ska urholkas är det viktigt att handläggningen sker skyndsamt.

JO har tidigare framhållit att det är särskilt viktigt att just Regeringskansliet respekterar insynsrätten. Risker är annars stor att inte heller andra myndigheter anser sig behöva leva upp till grundlagens krav, vilket på sikt skulle kunna vara ett hot mot offentlighetsprincipen. (Se JO 2013/14 s. 585.)

Utrikesdepartementet har framhållit sin ambition att lämna ut handlingar i så stor utsträckning som möjligt för att garantera allmänhetens rätt till insyn. En hög ambitionsnivå är givetvis något som i grunden är positivt. Jag har dock tidigare haft anledning att konstatera att Utrikesdepartementets ambitionsnivå i vissa fall går utöver vad som följer av tryckfrihetsförordningens bestämmelser och kan försämra departementets möjligheter att uppfylla sina grundlagsreglerade skyldigheter (se mitt beslut JO 2015/16 s. 665). En myndighet får inte gå så långt i sin ambition att ge god service att tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamhet inte kan uppfyllas.

Jag kan konstatera att Utrikesdepartementet fått återkommande kritik för att man åsidosatt skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen och uppmanats att säkerställa att organisationen på ett godtagbart sätt kan hantera framställningar om att få ta del av allmänna handlingar (se riksdagens konstitutionsutskotts betänkanden 2010/11:KU10 s. 21 f., 2013/14:KU20 s. 130 f. och 2016/17:KU20 s. 143 f., JO 2013/14 s. 585, JO 2015/16 s. 665 och Justitiekanslerns beslut den 5 oktober 2015, dnr 2648-15-21).

Jag förutsätter att Utrikesdepartementet vidtar åtgärder med anledning av den kritik som riktats mot departementet tidigare och de kritiska synpunkter jag fört fram i detta beslut.