

Kritik mot Regeringskansliet, som i upprepade fall åsidosatt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska utlämnas skyndsamt

***Beslutet i korthet:** Ett antal likartade anmälningar från journalister med klagomål mot att Regeringskansliet inte tagit ställning till deras framställningar om att få ut allmänna handlingar har föranlett en gemensam granskning. Den visar att det i Regeringskansliet funnits brister i organisation, ansvarsförhållanden och rutiner som bidragit till att tryckfrihetsförordningens krav på att allmänna handlingar ska utlämnas skyndsamt åsidosatts vid upprepade tillfällen.*

Granskningen tyder på att bristerna är av grundläggande slag. Organisationen är inte anpassad till offentlighetsprincipen, och inte heller till den sedan länge genomförda förändringen av departementsorganisationen. Det ter sig därvid som om en begäran som inte leder till ett omgående utlämnande av den begärda handlingen lätt kan hamna i ett ingenmansland, där den skickas runt utan att vare sig tjänstemän eller statsråd kan hållas ansvariga för långa handläggningstider eller andra brister som inkräktar på enskildas och massmediers grundlagsstadgade insynsrätt.

Regeringskansliet synes anse att dess handläggning varit godtagbar. I beslutet framhålls med anledning av detta att det är särskilt viktigt att just regeringens kansli respekterar allmänhetens insynsrätt. I motsatt fall är risken stor att inte heller andra myndigheter anser sig behöva leva efter grundlagens bokstav, vilket på sikt skulle vara ett hot mot offentlighetsprincipen.

Bakgrund och utredning

Inledning och disposition

Till JO har det kommit in fyra separata anmälningar från journalister som rör framställningar om att ta del av utdrag ur Regeringskansliets administrativa system, huvudsakligen ekonomisystemet. Anmälningarna aktualiserar likartade frågeställningar och har därför handlagts gemensamt. En anmälan har gjorts av Kristoffer Örstadius, Dagens Nyheter, två av Ulla Danné, Nyhetsbolaget/TV 4-gruppen och en av Richard Aschberg, Aftonbladet. Örstadius och Dannés ärenden

redovisas i detta beslut, medan Aschbergs anmälan, som även rör annat, behandlas separat (se dnr 4506-2012).

Inledningsvis redovisas anmälningarna samt Regeringskansliets yttranden över dessa och den utredning de enskilda anmälningarna i övrigt föranlett. Därefter följer en redogörelse för den rättsliga regleringen och Regeringskansliets yttrande över vilka handlägningsrutiner som tillämpas i ärenden om handlingsutlämnande.

Beslutet avslutas med en bedömning av det som framkommit. Den inleds med ett avsnitt om allmänna frågor som granskningen aktualiserat (Regeringskansliets rutiner, skyldigheten att sammanställa uppgifter ur allmänna handlingar och vad som krävs för att en fördröjning av ett utlämnande ska kunna godtas med hänvisning till behovet av sekretessprövning). Därefter redovisas bedömningen av handläggningen i de enskilda ärenden som anmälts. Slutligen avges ett sammanfattande omdöme.

Ärende 1 (dnr 639-2012)

Kristoffer Örstadius, journalist vid Dagens Nyheter, har anmält att han den 30 november 2011 begärde ut handlingar från Regeringskansliet men att han vid tiden för anmälan – den 30 januari 2012 – inte hade erhållit det han begärt, trots upprepade påminnelser via såväl telefon som e-post. Den begäran han sänt hade följande innehåll.

Jag begär härmed ut en lista från Statsrådsberedningens redovisning över intern och extern representation.

Jag vill att det minst ska framgå verifikationsnummer, företagsnamn/verifikationstext, datum och belopp. Gärna även eventuella kostnadsställen/ansvarskoder/projekt-koder.

Som skäl för sin anmälan till JO uppgav Kristoffer Örstadius följande.

Dagens Nyheter har under det senaste året stött på oacceptabelt långa handläggningstider hos Regeringskansliet. Min kollega Jens Kärman begärde våren 2011 ut PR-noter från samtliga departement. Exempelvis tog UD mer än tre månader på sig att lämna ut dem. Jag noterar dessutom att flera branschkollegor upplever att det överlag tar allt längre tid att få ut handlingar hos Regeringskansliet. År 2010 granskade jag samtliga statliga myndigheters hantering av offentlighetsprincipen genom att begära ut ett mejl. Regeringskansliet fick underkänt eftersom de påstod att mejlet inte fanns, trots att de hade svarat på det.

Min begäran om att få ta del av representationskostnader vid Statsrådsberedningen gäller inte kvittona i sig, utan endast en förteckning över kvitton. Bokföringssystemen är gjorda för denna typ av enkla utdragningar och det borde inte ta mer än en minut att utföra. Eftersom jag inte begärt ut kvittona i sig borde sekretessgranskningen gå mycket snabbt. Här är en fingervisning om handläggningstider på liknande handlingar jag tidigare har begärt ut hos andra myndigheter:

- Riksdagen (Valprövningsnämndens samtliga bokföringsposter), 12 april 2011 – tre timmar
- Skolverket (samtliga bokföringsposter under tre månader), 29 december 2011 – 37 minuter

- Storstockholms länstrafik (representation), 1 september 2010 – en arbetsdag
- Statens historiska museer (representation), 16 juni 2011 – två arbetsdagar
- Försvarsmakten (annonser, tryckkostnader och pr), 1 april 2011 - sju arbetsdagar
- Polismyndigheten i Uppsala län (representation), 14 januari 2011 – en arbetsdag

Även myndigheter med stor sekretess (Försvarsmakten och Polismyndigheten i Uppsala län) har alltså lämnat ut filer ur bokföringen relativt skyndsamt.

Att granska Sveriges högsta verkställande myndighet - regeringen och dess förvaltning – är en viktig uppgift för medier. Därför vill jag att JO granskar Regeringskansliets hantering av skyndsambetsprincipen – både i mitt aktuella fall och generellt.

Regeringskansliet anmodades att göra en utredning och yttra sig över anmälan. Regeringskansliet (rättschefen vid Statsrådsberedningen Christina Weihe) inkom med ett yttrande av vilket framgick att Kristoffer Örstadius kontaktades några dagar efter det att hans begäran getts in för ett förtydligande av för vilken tidsperiod han önskade uppgifter. Regeringskansliet fortsatte:

Regeringskansliet undersökte därefter vilka möjligheter som fanns att efterkomma Kristoffer Örstadius begäran och arbetade med att ta fram begärda uppgifter från de ekonomiadministrativa systemen samt att göra en sekretessprövning av uppgifterna. Eftersom materialet var omfattande blev även sekretessprövningen tidskrävande.

Två sammanställningar med de efterfrågade uppgifterna lämnades ut till Kristoffer Örstadius den 14 februari 2012. Vissa av uppgifterna i handlingarna bedömdes omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och lämnades därför inte ut.

Regeringskansliet redovisade avslutningsvis följande bedömning.

Kristoffer Örstadius begäran om utlämnande av en lista från Statsrådsberedningens redovisning över intern och extern representation tog drygt två månader att behandla [handläggningstiden var elva veckor, JO:s anmärkning]. De efterfrågade uppgifterna fanns inte i en redan upprättad allmän handling utan för att kunna efterkomma Kristoffer Örstadius begäran tog Regeringskansliet fram två olika sammanställningar. För att kunna göra en sekretessprövning av uppgifterna i sammanställningarna var det även nödvändigt att ta fram och gå igenom ett stort antal av de handlingar som låg till grund för uppgifterna i sammanställningarna. Först därefter kunde de båda handlingarna lämnas ut, med vissa uppgifter maskerade. Ärendet har således inneburit ett omfattande arbete med att ta fram handlingar och därefter göra en sekretessprövning av uppgifterna i dessa.

Kristoffer Örstadius kommenterade Regeringskansliets yttrande och uppgav bland annat:

Regeringskansliet skriver att "de efterfrågade uppgifterna fanns inte i en redan upprättad allmän handling" och myndigheten uttrycker sig i termer som att "kunna efterkomma Kristoffer Örstadius begäran". Handlingen är inte så knepig som det låter. Det är en vanlig huvudbok för ett konto, en uppgift som samtliga bokföringsprogram på marknaden tar fram på några sekunder. I min anmälan till JO visade jag hur andra myndigheter (bl.a. Försvarsmakten som hanterar hög sekretess) svarade mycket snabbt.

Det handlar om sju sidor som Regeringskansliet har lämnat och därmed sekretessprövat. Om det tar drygt två månader att utföra detta, beklagar jag

myndighetens ineffektivitet. Det handlar dessutom endast om några enstaka tecken som har maskats på några få ställen.

Ytterligare fyra sidor lämnades ut till mig, men dessa innehöll i princip endast datum, "kostnadskategori" och belopp. Detta kan omöjligt ha tagit mer än någon minut att sekretesspröva, eftersom uppgifterna inte innehåller detaljer.

Kompletterande upplysningar inhämtades från kanslirådet och biträdande kanslichefen i Statsrådsberedningen Louise Hallquist. Hon uppgav att för att lämna ut de uppgifter som Kristoffer Örstadius efterfrågade krävdes det ett antal sökningar i datasystemen på två olika departement, vilket tog viss tid i anspråk. De efterfrågade uppgifterna kunde dock tas fram med rutinbetonade åtgärder. Den främsta anledningen till den långa handläggningstiden var den omfattande sekretessprövning som bedömdes nödvändig för att uppgifterna skulle kunna lämnas ut.

Ärende 2 (dnr 2463-2012)

Ulla Danné, journalist på Nyhetsbolaget, har anmält att hon i ett e-postmeddelande till Justitiedepartementet den 28 februari 2012 bl.a. begärde att få ta del av telefonloggar beträffande justitieministern, en statssekreterare och två departementsråd. Den 8 mars 2012 fick hon veta att hennes begäran om att ta del av telefonloggarna hade skickats vidare till Förvaltningsavdelningen. I början av april underrättades hon om att hennes begäran hade överlämnats därifrån till Statsrådsberedningen. Vid kontakt med Statsrådsberedningen informerades hon av ärendets handläggare om att denne inte visste när beslut skulle komma att fattas eller om det skulle bli ett tjänstemanna- eller regeringsbeslut. Hon hade vid tiden för sin anmälan till JO den 24 april 2012 – ännu inte erhållit det hon begärt. Ulla Danné uppgav sammanfattningsvis:

Det har nu gått nästan två månader sedan min begäran om allmän handling och fortfarande är inget beslut att vänta i närtid. Det bryter flagrant mot vad tryckfrihetsförordningen stadgar om att allmänna handlingar ska lämnas ut skyndsamt. Jag tycker att det är särskilt allvarligt att just regeringen bryter mot grundlagen, inte minst med tanke på att deras beslut inte kan överklagas.

Regeringskansliet anmodades att göra en utredning och yttra sig över anmälan. Regeringskansliet (Christina Weihe) uppgav följande.

Ulla Danné kontaktade Regeringskansliet, Justitiedepartementet, genom e-post sent på eftermiddagen den 28 februari 2012 med en begäran om att få ut diarielistan för in- och utgående post för chefen för Åklagarenheten, chefen för enheten för brottmålsärenden och internationellt rättsligt samarbete, statssekreteraren Magnus Graner samt justitieministern Beatrice Ask för tidsperioden den 15 april 2010 till och med den 31 december 2010 samt för perioden den 1 november 2011 till dags dato. Hon angav vidare följande. "Jag vill också begära ut telefonloggar, fast telefoni samt mobiltelefoni, för samma personer under motsvarande tidsperiod. [...] Vidare vill jag begära ut kalenderanteckningar för samma personer under ovan nämnda tidsperiod".

Den 8 mars 2012 fick Ulla Danné genom Justitiedepartementet besked om att listor ur Justitiedepartementets diarium enligt hennes begäran hade gjorts tillgängliga för påseende i Regeringskansliets lokaler. Vad gäller telefonloggar skulle begäran i den delen lämnas över till Förvaltningsavdelningen, eftersom de inte hanterades inom

Justitiedepartementet. I övrigt fanns det inte några allmänna handlingar som omfattades av begäran.

Det som återstod av Ulla Dannés begäran efter den 8 mars 2012 var den del som avsåg telefonloggar för chefen för Åklagarenheten, chefen för enheten för brottmålsärenden och internationellt rättsligt samarbete, statssekreteraren Magnus Graner samt justitieministern Beatrice Ask. Denna del kom att handläggas av Förvaltningsavdelningen, som hanterar de tekniska systemen, samt av Statsrådsberedningen.

Sekretessprövningen i denna del var komplicerad. Regeringen meddelade beslut utan föregående tjänstemannabesked. Beslutet, som meddelades den 3 maj 2012, innebar att begäran avsågs eftersom uppgifterna i telefonloggarna, i den del de förvarades i Regeringskansliet, omfattades av sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Regeringskansliet redovisade avslutningsvis följande bedömning av handläggningen av begäran om att ta del av telefonloggar.

[...] i denna del tog det ca två månader från det att begäran kom in till dess att regeringen fattade beslut i frågan. Begäran omfattade flera personer både i och nära den centrala statsledningen, alla med olika ansvarsområden, och sekretessprövningen blev i denna del inte okomplicerad.

Regeringens avslagsbeslut bifogades yttrandet.

Ulla Danné kommenterade Regeringskansliets yttrande och anförde bland annat:

Underlaget till telefonlistorna togs – för att vara i det här sammanhanget – relativt snabbt fram. Regeringskansliet framhåller i att det var sekretessprövningen som var omfattande och tog tid. Min uppfattning är att det inte var sekretessprövningen som var tidsödande utan det att man faktiskt i mer än två månader undvek att ta ett beslut och inte gjorde det förrän efter en anmälan till JO. Det var alltså inte handläggningen som drog ut på tiden utan det faktum att min begäran inte handlades utan flyttades runt till olika handläggare som varken hade mandat att pröva frågan eller ens informera om när ett beslut var att vänta. För Regeringskansliet handlade det om att ta ett principiellt beslut, Regeringskansliet prövade inte telefonnummer efter telefonnummer vilket hade kunnat förklara tidspilan.

Ärende 3 (dnr 2732-2012)

Ulla Danné har även anmält att hon den 29 mars 2012 begärde att få ta del av transaktionslistor för ett antal konton i Regeringskansliets bokföring. Begäran berörde samtliga departement. Vid tidpunkten för anmälan – den 2 maj 2012 – hade hon fortfarande inte erhållit det hon begärt. Hon upprepade vad hon sammanfattningsvis anförde i det tidigare ärendet.

Av e-postkorrespondens mellan Ulla Danné och Regeringskansliet framgick att Regeringskansliet den 13 april kontaktade henne med en fråga om vilken tidsperiod hennes begäran avsåg. Vidare framgick att Förvaltningsavdelningen den 19 april informerade Ulla Danné om att man inväntade svar från två departement och skulle återkomma när det fanns någonting att lämna ut.

Muntliga upplysningar inhämtades från Regeringskansliet via Stefan Arnesson, departementssekreterare vid Förvaltningsavdelningen, som uppgav följande. De

som arbetar med ekonomi och lönefrågor vid Förvaltningsavdelningen registreras ofta som handläggare av framställningar om att ta del av uppgifter ur Regeringskansliets ekonomisystem. Handläggaren kan som regel snabbt ta fram det som efterfrågas. Tidpunkten för utlämnandet av handlingarna kan handläggaren dock inte påverka eftersom sekretessprövningen görs på respektive departement. När departementen gjort sin sekretessprövning skickas handlingarna tillbaka till handläggaren som vidarebefordrar dem till Förvaltningsavdelningens informationsavdelning. Informationsavdelningen lämnar i sin tur ut handlingarna till den som efterfrågat dem. Vad gäller Ulla Dannés begäran uppgav Stefan Arnesson att dagen efter det att han registrerats som handläggare skickade han de transaktionslistor hon begärt till respektive departement för sekretessprövning. Den 16 maj 2012 låg ärendet hos Statsrådsberedningen, som då inte var färdig med sin sekretessprövning.

Regeringskansliet anmodades att göra en utredning och yttra sig över anmälan. Regeringskansliet (Christina Weihe) uppgav följande.

Ulla Danné kontaktade Förvaltningsavdelningen den 29 mars 2012 med en begäran om att få ta del av transaktionslistor för ett antal konton i Regeringskansliets bokföringssystem. Av transaktionslistorna skulle det enligt Ulla Dannés begäran framgå datum, verifikationsnummer, leverantör och kostnadsställe. Den 13 april kontaktade Regeringskansliet Ulla Danné för att få ett förtydligande avseende vilka exakta tidsperioder som skulle gälla. De transaktionslistor som togs fram i det ekonomisystemet var omfattande. Då underlaget var omfattande blev också sekretessprövningen tidskrävande. Och då transaktionslistorna berörde samtliga departement samt Statsrådsberedningen valde Regeringskansliet att genomföra ett samlat utlämnande i syfte att göra en enhetlig bedömning i sekretessfrågorna.

Transaktionslistorna lämnades ut till Ulla Danné den 13 juni 2012. Vissa av uppgifterna i handlingarna bedömdes omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och lämnades därför inte ut.

[---]

Ulla Dannés begäran om utlämnande av transaktionslistorna tog drygt två månader att hantera från det att begäran kom in till dess att Regeringskansliet lämnade ut handlingarna [handläggningstiden var elva veckor, JO:s anmärkning]. Begäran omfattade ett flertal konton och berörde samtliga departement samt Statsrådsberedningen.

Underlaget innehåller uppgifter som var för sig kan vara harmlösa men som i en mängd ger en bild av vilka rutiner som gäller. Sådana uppgifter skulle sammantagna kunna användas för en kartläggning av den centrala statsledningen. Om uppgifterna röjs kan det antas vålla fara för rikets säkerhet. Konsekvensen av detta är att det har krävts en omfattande och tidskrävande sekretessprövning i ärendet.

Ulla Danné kommenterade Regeringskansliets yttrande. Hon anförde bland annat:

Jag vill även i detta ärende betona att jag i mina kontakter med Regeringskansliet aldrig fick uppfattningen att varje enskild post skulle sekretessprövas utan att det handlade om principiella frågor när det gäller vad som kunde lämnas ut. Märk väl att Regeringskansliet dröjde mer än två veckor efter min begäran med att kontakta mig för att få ett förtydligande om vilken tidsperiod som det handlade om, och det var först efter att jag frågat hur handläggningen fortskred. Själva beslutet att lämna ut de

flesta posterna på kontona tog två och en halv månad, och skedde efter att en JO-anmälan gjorts.

Även vid andra kontakter med Utrikesdepartementet när det gäller begäran om handlingar som normalt inte bör vara sekretessbelagda, som till exempel besökslistor och inbjudna gäster på ambassader, har jag fått till svar att utrikessekretess gäller. Inte förrän jag har initierat en juridisk diskussion om hur selektivt utrikessekretessen ska användas har handlingarna tagits fram.

Min uppfattning, efter att ha haft kontakt med Regeringskansliet i en rad andra ärenden, är att själva rutinerna när det gäller att lämna ut vad som normalt anses vara allmänna handlingar är så toppstyrda att handläggare inte vågar lämna ut de utifrån offentlighetsprincipen mest självklara handlingar.

Rättslig reglering

Allmänna bestämmelser om handlingsutlämnande m.m.

Grundläggande regler

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. 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).

Med handling avses inte bara konventionella handlingar utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med tekniskt hjälpmedel. En handling i den formen anses förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med teknik som myndigheten själv använder.

Potentiella handlingar

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos myndigheten om denna kan ta fram den med rutinbetonade åtgärder. En sådan s.k. potentiell handling omfattas av offentlighetsprincipen. Regler om rätten att få ut allmänna handlingar gäller däremot inte sammanställningar av mer komplicerat slag. En myndighet är alltså inte, enligt dessa regler, skyldig att sammanställa uppgifter som finns i dess databaser annat än om detta kan ske med en begränsad arbetsinsats och till en ringa kostnad. För sammanställningar av personuppgifter gäller särskilda begränsningar.

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 så begär har också rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

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. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara

ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

Generella krav på myndigheters hantering av allmänna handlingar

I 4 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om generella åtgärder för att underlätta sökande efter allmänna handlingar.

Av 1 § framgår att 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 särskilt beakta att enskilda bör ges goda möjligheter att söka allmänna handlingar.

Enligt 2 § ska varje myndighet upprätta beskrivningar med information om bl.a. myndighetens organisation m.m. i syfte att underlätta sökande efter allmänna handlingar.

I 5 kap. finns regler om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar.

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 den anställde låta myndigheten göra prövningen (myndighetsprövning), om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Beslutar den anställde att inte lämna ut handlingen eller del av den ska den som begär handlingen informeras om möjligheten att begära myndighetsprövning. Av informationen ska framgå att det för överklagande krävs att sökanden begär och erhåller ett skriftligt beslut från myndigheten.

Varken tryckfrihetsförordningen eller offentlighets- och sekretesslagen reglerar hur myndighetsprövningen ska gå till. Det innebär att det ankommer på respektive myndighet, ytterst dess ledning, att se till att det finns en ordning för vilken eller vilka befattningshavare som ska ha befogenhet att fatta beslut för myndighetens räkning och om hur ärenden av det slaget ska beredas. Hur en sådan beslutsordning ser ut kan givetvis variera åtskilligt beroende på myndighetens storlek, hur vanligt förekommande dessa ärenden är etc.

Överklagande

Om en myndighetsprövning resulterar i att myndigheten helt eller delvis vägrar att lämna ut en handling kan myndighetens beslut överklagas. Detta framgår i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen där det även anges att talan mot beslut av statsråd ska

föras hos 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.

Enligt 4 § förvaltningslagen ska en myndighet vidare, i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet, lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.

Dessa allmänna regler kan åberopas till stöd för att en myndighet bör bistå enskilda med att göra även sammanställningar av sådant slag som inte utgör potentiella handlingar. Någon allmän skyldighet att göra detta har myndigheterna dock inte utan det får från fall till fall bedömas vad som kan krävas. Något skyndsamhetskrav motsvarande det som gäller enligt tryckfrihetsförordningen finns som framgått inte heller uppställt.

Bestämmelser om utlämnande av handlingar från Regeringskansliet

Regeringskansliet är en myndighet med uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet.

Eftersom Regeringskansliet alltså är en myndighet gäller där i princip samma regler för handlingsutlämnande som för alla andra myndigheter, dvs. de som nyss beskrivits. Det ankommer därvid på Regeringskansliet, ytterst dess ledning, att se till att det finns en väl fungerande berednings- och beslutsordning för frågor som rör utlämnande av handlingar.

Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet skiljer mellan regeringsärenden, där regeringen ska fatta beslut, och regeringskansliärenden, i vilka myndigheten Regeringskansliet har egen beslutanderätt.

Utlämnande av allmänna handlingar är *regeringskansliärenden*. Enligt 18 § i 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 Förvaltningsavdelningen, se 2 §.) Av bestämmelsen framgår vidare att frågor om handlingsutlämnande i tveksamma fall prövas av ett statsråd. Detsamma gäller om sökanden begär det. Ärendet får även överlämnas till regeringens prövning. Om det sker övergår ärendet från att ha varit ett regeringskansliärende till ett

regeringsärende, varvid andra regler i instruktionen blir tillämpliga på handläggningen.

Beträffande *regeringsärenden* gäller enligt 13 § att om ett ärende faller inom flera departements verksamhetsområden, ska det handläggas i det departement dit ärendet huvudsakligen hör. Enligt 15 § ska *regeringsärenden* som faller inom flera departements verksamhetsområden beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Den senare bestämmelsen innebär att s.k. gemensam beredning är obligatorisk i *regeringsärenden* som berör flera departement. Kravet på gemensam beredning syftar till att säkerställa att principerna om regeringens kollektiva beslutsfattande och ansvar får ett reellt innehåll och att alla statsråd faktiskt får möjlighet att utöva det inflytande i *regeringsärendena* som deras ansvar motiverar. Närmare riktlinjer för gemensam beredning finns i Statsrådsberedningens PM 2012:1, Samrådsformer i Regeringskansliet.

Någon beredningsregel motsvarande den som enligt 15 § gäller för *regeringsärenden* finns inte för *regeringskansliärenden*. Det betyder att det inte finns några regler om att en begäran om handlingsutlämnande som berör flera departement ska beredas gemensamt, annat än när en sådan överlämnats till regeringens prövning.

Regeringskansliets handläggningsrutiner

Regeringskansliet har särskilt anmodats att redogöra för sin organisation och sina handläggningsrutiner vid framställningar om att ta del av allmänna handlingar. Regeringskansliet (Christina Weihe) har därvid anfört följande.

Regeringskansliet består av Statsrådsberedningen, de elva fackdepartementen samt Förvaltningsavdelningen. I ledningen för varje departement ingår ett eller flera statsråd, varav ett är chef för departementet. Närmast under departementschefen finns vanligtvis tre typer av chefstjänstemän: statssekreterare, expeditionschef och rättschef. Förvaltningschefen i Regeringskansliet ansvarar för gemensamma administrativa frågor och är också chef för Förvaltningsavdelningen.

Hantering av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar inom Regeringskansliet regleras av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) och förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (RKI). Enligt 18 § RKI ska en sådan begäran prövas inom det departement som förvarar handlingen. I tveksamma fall eller om sökanden begär det ska frågan om utlämnande prövas av ett statsråd i departementet. Frågan får också överlämnas till regeringens prövning.

Om ett ärende gäller flera departement ska enligt 13 § RKI det departement dit ärendet huvudsakligen hör hantera framställningen om att få ta del av en allmän handling. Enligt bestämmelserna i 15 § RKI om gemensam beredning ska *regeringsärenden* som faller inom flera departements verksamhetsområden beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Även i ärenden som avgörs av Regeringskansliet kan samråd behöva ske. Samråd ska inledas så tidigt som det är praktiskt möjligt. Samrådet mellan berörda enheter och departement när det gäller framställningar om att få ta del av allmänna handlingar sker på samma sätt som vid handläggning av andra ärenden, och med beaktande av skyndsamhetskravet. Enligt de upparbetade rutiner som tillämpas när det gäller handläggningen av en begäran om utlämnande som avser fler än ett departement bestäms det från fall till fall hur ärendet ska samordnas och handläggas.

Regeringskansliets arbete präglas av öppenhet och offentlighet. På alla departement finns det registratorer som hjälper allmänhet och journalister med insyn och offentlighet. Regeringskansliet har också en arkivsupport för de som vill ta del av diariet och efter sökningar i diariet begära ut handlingar.

[- - -]

Regeringskansliet uppfattar att antalet framställningar om att få ta del av handlingar och om att på annat sätt få information har ökat väsentligt de senaste åren. Ett arbete har påbörjats med att se över om rutinerna vid handläggningen av sådana ärenden och förfrågningar behöver och kan ändras med anledning av den utvecklingen. Det övervägs även om det behövs och kan göras organisatoriska förändringar.

Bedömning

Allmänt om Regeringskansliets rutiner

För att offentlighetsprincipen med dess regler om tillgång till allmänna handlingar ska fungera, krävs att myndigheterna anpassar sin organisation till den enskildes och massmediernas rätt till insyn. Kraven innebär bl.a. att det ska finnas handläggare som är ansvariga för vården av de handlingar av skilda slag som finns hos myndigheten samt att det ska finnas en tydligt angiven ordning för den myndighetsprövning som ovan beskrivits och som sökanden har rätt att begära då en efterfrågad handling inte tillhandahålls. Därutöver gäller att den ordning som tillämpas måste vara sådan att det i grundlagen fastställda kravet på skyndsamt handläggning, inklusive den sedan länge etablerade praxis som finns kring detta, kan iakttas.

Beträffande myndigheten Regeringskansliet är huvudregeln i dess instruktion, 18 §, att prövningen av frågor om handlingsutlämnande ska ske inom det departement eller motsvarande som förvarar den begärda handlingen. Den normala beredningsgången är inte angiven, inte heller vilken eller vilka befattningshavare som ska göra prövningen. Regeringskansliets yttranden har inte kastat något ytterligare ljus över vilka handläggningsrutiner som tillämpas. Handläggningen verkar att döma av det som framkommit ske ad hoc, utan tillräckligt stöd i fasta rutiner eller principer. De ärenden som här granskats och det underlag Regeringskansliet presenterat tyder därvid på att myndighetens organisation inte är anpassad till de krav som följer av tryckfrihetsförordningens och offentlighets- och sekretesslagens regler om tillgång till allmänna handlingar.

Det verkar vidare som att gemensam beredning, som i enlighet med 15 § Regeringskansliets instruktion ska genomföras i regeringsärenden, tillämpas även i samband med handlingsutlämnande. En granskning genomförd av konstitutionsutskottet synes bekräfta detta (se 2010/11:KU10, s. 29). Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen syftar den gemensamma beredningen till att säkerställa att principerna om regeringens kollektiva beslutsfattande och ansvar får ett reellt innehåll och att alla statsråd faktiskt får möjlighet att utöva det inflytande som deras ansvar för regeringsärendena motiverar. Något sådant kollektivt beslutsfattande och ansvar är det dock inte fråga om vid handlingsutlämnanden, såvida ärendet inte har överlämnats till regeringens

prövning. Den gemensamma beredningen är dessutom uppbyggd för att garantera en fullständig och noggrann beredning av ett ärende och den avslutas först när alla är överens (se Statsrådsberedningens PM 2012:1 s 10 f.). Detta sker naturligtvis på bekostnad av handläggningstiden. En sådan ordning är inte förenlig med offentlighetsprincipen, som innebär att en handling enligt huvudregeln ska lämnas ut omedelbart av den som ansvarar för värden av denna. Det bör därför endast i undantagsfall, då detta är nödvändigt för att kunna genomföra en adekvat sekretessprövning, förekomma att man på detta sätt gemensamt bereder en begäran om att ta del av allmänna handlingar. Formerna för den gemensamma beredningen bör då anpassas efter tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav.

E-offentlighetskommittén, som för några år sedan utredde prövningen av frågor om utlämnande av allmänna handlingar i Regeringskansliet, påpekade att frågorna alltjämt var reglerade som om departementen vore egna myndigheter, dvs. i enlighet med vad som gällde före den omfattande omorganisation som genomfördes 1997. Kommitténs analys påvisade därvid ett antal oklarheter (se SOU 2009:5, kap. 6).

Att organisationen och regleringen inte anpassats till de krav som följer av offentlighetsprincipen och inte heller till de sedan länge genomförda förändringarna i departementsorganisationen torde, att döma av de ärenden som nu granskats, påverka handläggningens effektivitet. Det ter sig som om en begäran som inte leder till ett omgående utlämnande av den begärda handlingen lätt kan hamna i ett ingenmansland, där den skickas runt utan att vare sig tjänstemän eller statsråd kan hållas ansvariga för långa handläggningstider eller andra brister som inkräktar på enskildas och massmediers grundlagsstadgade insyns rätt.

Skyldigheten att sammanställa uppgifter ur allmänna handlingar

De granskade ärendena har alla gällt journalisters framställningar om att ta del av handlingar som utgörs av sammanställningar ur Regeringskansliets administrativa system. En sådan framställning kräver att myndigheten tar ställning till om det rör sig om ett handlingsutlämnande enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser, med dess skyndsamhetskrav, eller om det i stället handlar om en sammanställning som myndigheten enligt dessa bestämmelser inte är skyldig att göra, och där skyndsamhetskravet därmed inte gäller (se t.ex. JO:s ärenden 6926-2010 och 7232-2010, där Regeringskansliet inte ansågs ha skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att sammanställa uppgifter som begärts ut). För att kunna avgöra vilket regelverk som ska tillämpas krävs kunskaper om de administrativa systemens uppbyggnad och om vilka möjligheter som finns att ta fram handlingar från dessa.

I de tre fall som här granskats står det emellertid klart att de alla rört uppgifter som har kunnat tas fram ur Regeringskansliets administrativa system med rutinbetonade åtgärder. Framställningarna har därmed gällt potentiella handlingar, som omfattas

av offentlighetsprincipen enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen, dvs. det har varit fråga om allmänna handlingar.

Särskilt när det gäller Kristoffer Örstadius ärende framstår det i Regeringskansliets yttrande som oklart hur dennes begäran egentligen bedömts. Mot den bakgrunden vill jag erinra om vikten av att en myndighet, i detta fall Regeringskansliet, omgående tar ställning till om en begäran avser utlämnande av allmänna handlingar eller inte, liksom att den sökande snarast underrättas om vilken bedömning som görs. Att ett sådant besked lämnas är särskilt angeläget när det står klart att sökanden utgår från att hans eller hennes begäran omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser samtidigt som myndigheten gör en annan bedömning.

Sekretessprövning som fördröjer utlämnande

I samtliga här granskade ärenden har Regeringskansliet ursäktat den långa handläggningstiden med att det krävts en tidsödande sekretessprövning.

Från JO:s synpunkt bör en myndighets hänvisning till behov av sekretessgranskning godtas om den framstår som rimlig; det är i princip inte en uppgift för JO att gå in på enskilda sekretessbedömningar. En myndighet som inte anser sig kunna lämna ut en handling omgående med hänvisning till behovet av sekretessprövning måste dock, för att undgå kritik för brott mot skyndsamhetskravet, på ett någorlunda konkret sätt kunna påvisa att det i det enskilda fallet funnits ett sådant behov. Det är med andra ord inte tillräckligt med ett mer eller mindre blankt påstående om att den ena eller den andra sekretessbestämmelsen aktualiserats. I de granskade fallen har vad som anförts om detta från Regeringskansliets sida huvudsakligen varit kortfattat, abstrakt och mindre övertygande.

För sekretessprövningen gäller vidare samma grundlagskrav som för handläggningen av handlingsutlämnandefrågor i övrigt, nämligen att uppgiften ska prioriteras framför den löpande verksamheten. En sekretessprövning får därför inte fördröja handlingsutlämnandet längre än vad som föranleds av själva sekretessprövningen. Den tidsutdräkt som låter sig motiveras kan i och för sig vara beroende av den aktuella myndighetens allmänna tillgång till kompetens och resurser i övrigt. I det hänseendet måste anspråken på snabb handläggning emellertid i princip ställas högre på Regeringskansliet än på de flesta andra myndigheter.

Bedömning av de enskilda anmälningarna

Ärende 1; Kristoffer Örstadius anmälan

Kristoffer Örstadius begäran gällde uppgifter ur Statsrådsberedningens redovisningssystem. Det rörde sig om potentiella handlingar, som omfattas av offentlighetsprincipen och dess krav på skyndsamt utlämnande.

De handlingar som lämnades ut utgjordes av två listor om sju respektive fyra sidor. Den första listan avsåg intern och extern representation och den andra egna utlägg. Den förra innehöll uppgifter om verifikationsnummer, verifikationsdatum, period, konto, kostnadsställe, belopp, en kortare text som beskrev redovisningsposten t.ex. "UD, lunch på rådet den 7/10 09", och leverantör. Den senare innehöll likartade men färre uppgifter och saknade individuella beskrivningar av redovisningsposterna.

Kristoffer Örstadius fick, sedan han anmält saken till JO, del av handlingarna – med vissa sekretessmarkeringar – cirka elva veckor efter det att han begärt dem. Regeringskansliet har i sitt yttrande uppgett att den långa väntetiden berodde på att det tog viss tid att ta fram dem, att sekretessprövningen var tidskrävande eftersom materialet var omfattande och att man behövde gå igenom ett stort antal av de handlingar som låg till grund för uppgifterna.

De begärda handlingarna synes, i enlighet med vad Kristoffer Örstadius angett, motsvara ett ordinärt huvudboksutdrag ur Regeringskansliets redovisningssystem och avsåg ett begränsat antal uppgifter ur detta. Handlingarna måste ha kunnat tas fram snabbt och enkelt. Regeringskansliet har angett att vissa uppgifter omfattats av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen, dock utan att närmare utveckla detta. Regeringskansliet har vidare angett att man vid sekretessprövningen behövde gå igenom det bakomliggande underlaget för uppgifterna, men inte varför detta varit nödvändigt. Regeringskansliet har inte heller i övrigt lämnat någon närmare information om den sekretessprövning som skett.

Av de knapphändiga upplysningar Regeringskansliet lämnat om vari sekretessprövningen bestått, och med beaktande av vilka uppgifter som lämnats ut, går det inte att dra någon annan slutsats än att själva prövningen borde gått att genomföra på någon eller några arbetsdagar och att handläggningen som helhet inte borde ha behövt ta särskilt mycket längre tid än så. Oavsett hur det närmare förhåller sig med den saken framstår de elva veckor som Kristoffer Örstadius fick vänta som vida överstigande den tidsram inom vilken en begäran av det slag han gjorde ska vara besvarad.

Ärende 2; Ulla Dannés första anmälan

Ulla Dannés begäran i denna del avsåg s.k. telefonloggar, dvs. uppgifter om in- och utgående samtal m.m., för vissa befattningshavares tjänstetelefoner. Det rörde sig om potentiella handlingar, som omfattas av offentlighetsprincipen och dess krav på skyndsamt utlämnande.

Ulla Dannés begäran, som motiverade särskilda överväganden, kom att handläggas som ett regeringsärende. Regeringen avslod den efter drygt två månader med hänvisning till sekretess. Regeringens beslut omfattas inte av JO:s tillsyn, som i detta fall inskränker sig till hur ärendet handlades av Regeringskansliet innan det

genom att överlämnas till regeringens prövning upphörde att vara ett regeringskansliärende.

Att ett ärende om handlingsutlämnande överlämnas till regeringen innebär att ansvaret för att det hanteras i enlighet med grundlagens och offentlighets- och sekretesslagens krav överflyttas från en konstitutionell nivå till en annan. Det är därför viktigt att det tydligt klargörs såväl att överlämnande sker som när detta sker. Ett överlämnande ersätter vidare ett ställningstagande på tjänstemannanivå. Det bör därför ske inom samma tidsram (se JO 2009/10 s. 483 [s. 512]). Det ålåg alltså Regeringskansliet att antingen skyndsamt besluta i utlämnandefrågan eller att, med iakttagande av samma skyndsamhetskrav, överlämna ärendet till regeringens prövning.

Ulla Danné gjorde sin framställan den 28 februari 2012. Regeringskansliet har inte redogjort för när överlämnandet skedde. Det kan dock inte ha varit innan ärendet någon gång mellan den 8 mars och början av april skickades till Statsrådsberedningen. Uppgifter i anmälan, som inte har motsagts av Regeringskansliet, tyder på att ärendet vid tidpunkten för anmälan till JO, den 24 april, ännu inte hade överlämnats. Det betyder att det i vart fall tog Regeringskansliet närmare två månader att bestämma sig för att Ulla Dannés framställan skulle handläggas som ett regeringsärende.

Regeringskansliet har i sitt yttrande inte berört vilka överväganden som gjordes i överlämnandefrågan, utan har endast konstaterat att regeringen meddelade beslut utan föregående tjänstemannabesked samt förklarat handläggningstiden som helhet med att sekretessprövningen inte var okomplicerad. Ulla Danné har genmält att det inte var sekretessprövningen som tog tid; fördröjningen berodde i stället på att hennes begäran överhuvudtaget inte handlades utan skickades runt till olika handläggare som saknade mandat att fatta beslut.

Att ta fram de begärda telefonloggarna kan inte ha tagit mer än någon dag i anspråk. Det måste därefter tämligen omgående ha stått klart att ärendet var av det slaget att ett överlämnande till regeringen aktualiserades. Enligt 18 § Regeringskansliets instruktion är det tveksamma fall som kan överlämnas dit, varför det är tillräckligt att konstatera just detta. Ett beslut om hur Ulla Dannés framställan skulle handläggas borde mot den bakgrunden ha kunnat fattas långt tidigare än efter de cirka två månader det nu synes ha tagit.

Till den bristfälliga handläggningen hör att det är oklart vem inom tjänstemannaorganisationen som ansvarat för Ulla Dannés ärende. Det synes vara Förvaltningsavdelningen som förvarar Regeringskansliets telefonloggar. Enligt instruktionen för Regeringskansliet skulle ärendet därmed ha handlagts där. Det låg dock uppenbarligen hos Justitiedepartementet i nio dagar – vilket redan det är en med regelverket oförenlig fördröjning – innan det överlämnades till Förvaltningsavdelningen. När och varför ärendet sedermera sändes till Statsrådsberedningen har inte redovisats. Statsrådsberedningen har slutligen –

någon gång, oklart exakt när – överlämnat ärendet till regeringens prövning. Turena illustrerar den oklarhet, för att inte säga oreda som belysts ovan; det är uppenbart att detta bidragit till den oacceptabelt långa handläggningstiden.

Ärende 3; Ulla Dannés andra anmälan

Ulla Dannés andra framställan gällde transaktionslistor i Regeringskansliets bokföring. Det rörde sig även i detta fall om potentiella handlingar, som omfattas av offentlighetsprincipen och dess krav på skyndsamt utlämnande. Ulla Danné fick, sedan hon anmält saken till JO, ut det hon begärt – med undantag för uppgifter som sekretessbelades – cirka elva veckor efter det att hon gjort sin framställan.

Regeringskansliet har uppgett att fördröjningen berodde på att transaktionslistorna var omfattande och att sekretessprövningen därför blev tidskrävande. Beträffande sekretessprövningen har Regeringskansliet tillfogat att begäran gällde uppgifter som var för sig kan vara harmlösa men som i en mängd ger en bild av vilka rutiner som gäller och som sammantagna skulle kunna användas för en kartläggning av den centrala statsledningen. Ett röjande kunde därför antas vålla fara för rikets säkerhet.

Jag ser ingen anledning att ifrågasätta Regeringskansliets bedömning av behovet av sekretessprövning. Det sätt på vilket prövningen genomförts framstår i ljuset av gällande regler om handlingsutlämnande dock som både ostrukturerat och stelbent. Av utredningen framgår således att sedan transaktionslistor omgående tagits fram av handläggaren på Förvaltningsavdelningen skickades de runt på ett sätt som var ägnat att fördröja snarare än skynda på processen. Inledningsvis tillställdes de samtliga departement, som i vissa fall dröjde i flera veckor med sina svar. Först någon gång mellan den 19 april och 16 maj hade samtliga departement gett in sina synpunkter till Förvaltningsavdelningen, som i sin tur vidarebefordrade materialet till Statsrådsberedningen. Där gjordes en ny, samlad, sekretessprövning, som synes ha tagit ytterligare någon månad, varefter det som bedömdes vara offentligt lämnades ut den 13 juni 2012. Att denna handläggning inte präglats av en strävan att skyndsamt ta ställning till Ulla Dannés insynsbegäran ligger i öppen dag.


Till den bristfälliga handläggningen hör, på samma sätt som beträffande Ulla Dannés begäran om att få del av telefonloggar, att det framstår som oklart vem som haft ansvaret för ärendet.

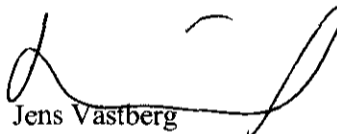
Avslutning

Regeringskansliet handläggning av Kristoffer Örstadius och Ulla Dannés framställningar om att få ut allmänna handlingar har inneburit grova åsidosättanden av tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamhet. Att döma av det som utretts och av Regeringskansliets egen beskrivning har brister i organisation, ansvarsförhållanden och rutiner bidragit till att grundlagens krav inte efterlevts. Likartade iakttagelser har gjorts i tidigare granskningar.

Det är från JO:s synpunkt ovanligt att uppenbara brister i handläggningen av frågor som gäller offentlighetsprincipen uppdagas inom en myndighet utan att myndigheten själv vidgår och beklagar det som brustit. I de här granskade fallen synes Regeringskansliet anse att dess handläggning varit normal och godtagbar. Jag vill i anledning av detta avslutningsvis framhålla att det är särskilt viktigt att just regeringens kansli respekterar allmänhetens insyns rätt. I motsatt fall är risken stor att inte heller andra myndigheter anser sig behöva leva efter grundlagens bokstav, vilket på sikt skulle vara ett hot mot offentlighetsprincipen.

Som framgått ankommer det på Regeringskansliet och ytterst dess ledning att se till att det finns en väl fungerande berednings- och beslutsordning för frågor som rör utlämnande av handlingar. JO:s tillsyn omfattar inte regeringen och enskilda statsråd, som i stället granskas av riksdagens konstitutionsutskott. En kopia av detta beslut sänds dit.


Hans-Gunnar Axberger


Jens Västberg

I beredningen av ärendet har byråchefen Lina Forzelius deltagit.

Sändlista

Regeringskansliet

Kristoffer Örstadius

Ulla Danné

Richard Aschberg

Konstitutionsutskottet