

Kritik mot Arbetsförmedlingen för bristande dokumentation m.m. i arbetsförmedlingsärenden

Beslutet i korthet: Vid en inspektion av arbetsförmedlingskontoret i Karlstad konstaterade JO dokumentationsbrister i ett stort antal av de granskade ärendena. Det framkom även att kontoret hade svårt att ta fram alla handlingar som JO efterfrågade. Liknande brister har upprepade gånger noterats inom ramen för JO:s löpande granskning av anmälningssärenden. I beslutet uttalas att bristerna i dokumentation liksom i akt- och dokumenthantering strider mot förvaltningsrättsliga regler och principer samt äventyrar den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar. Arbetsförmedlingens ledning hålls ansvarig för att gällande regelverk inte har fått genomslag i myndighetens verksamhet. Bristerna har varit omfattande. Mot denna bakgrund ser JO allvarligt på det som kommit fram.

Initiativet

Den 4 och 5 juni 2012 inspekterade JO Arbetsförmedlingens kontor i Karlstad (ärende 2595-2012). Under inspektionen visade det sig vara svårt att följa ärendenas gång utifrån tillgängligt material. I flera ärenden var dokumentationen bristfällig eller saknades helt. Det var även svårt för kontoret att ta fram de handlingar som JO efterfrågade, dels därför att vissa dokument som skickades till den arbetssökande från systemstödet AIS (Arbetsförmedlingens informations-system) inte sparades, dels eftersom vissa dokument sparades i särskilda pärmar utan att det fanns någon hänvisning till dokumenten. Det visade sig även att kontoret saknade rutiner för hanteringen av inkommande och utgående e-postmeddelanden och att e-postmeddelanden ofta blev liggande i arbetsförmedlarnas e-postbrevlådor. Ytterligare ett problem som uppmärksammades var att systemstödet AIS begränsade handläggarnas möjligheter att motivera sina beslut.

Med anledning av dessa iakttagelser och av att JO tidigare har noterat liknande brister under sin löpande granskning av anmälningssärenden beslutade JO Axberger att inleda en utredning. Arbetsförmedlingen anmodades att yttra sig över vad som framkom vid inspektionen och att besvara följande frågor.

1. Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen generellt när det gäller dokumentation i arbetsförmedlingsärenden?

2. Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen när det gäller dokumentation av känsliga personuppgifter?
3. Vilka rutiner finns för e-posthantering i arbetsförmedlingsärenden?
4. Hur ser Arbetsförmedlingen på uppgiften om att dokument som upprättas i AIS och skickas till arbets sökande inte sparas hos myndigheten?
5. Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen när det gäller akthantering och hur säkerställer myndigheten att kompletta akter kan tas fram vid behov (t.ex. vid en begäran om partsinsyn/handlingsutlämnande eller när uppgifterna behövs inför ett beslut)?
6. Hur ser Arbetsförmedlingen på uppgiften om att AIS begränsar handläggarnas möjligheter att motivera sina beslut?

När det gäller punkterna 1–3 uppmanades Arbetsförmedlingen även att ange hur myndigheten säkerställer att rutinerna följs.

Utredning

Arbetsförmedlingens dåvarande generaldirektör Angeles Bermudez-Svankvist yttrade sig. I yttrandet hänvisades till vissa interna instruktioner, handläggarsöd, checklistor m.m., som bifogades yttrandet. Hänvisningarna till dessa bilagor har utelämnats i redogörelsen nedan.

Allmänt om pågående arbete kring förbättrad registerkvalitet och dokumentation hos Arbetsförmedlingen

Den 1 januari 2008 blev Arbetsförmedlingen en myndighet. Fram till dess ansvarade de självständiga länsarbetsnämnderna för rutiner kring dokumentation och dokumenthantering. Även om myndigheten nu styr denna fråga centralt pågår det fortfarande ett arbete med att ensa dessa rutiner. Arbetsförmedlingen bedriver för närvarande ett omfattande utvecklingsarbete för att förbättra registerkvaliteten och dokumentationen i myndighetens ärenden. Arbetet bedrivs inom ramen för ett program, Effektiv Kundintegritet, EKI. Huvudsyftet är att säkerställa efterlevnad av regelverket kring personuppgiftsbehandling och har som övergripande mål att genom utbildning och förbättringar av metoder, rutiner och systemstöd skapa förutsättningar för Arbetsförmedlingens medarbetare att effektivt och ändamålsenligt skydda myndighetens kunders personliga integritet. Även om kundintegriteten är i fokus för programmet, förväntas genomgången av metoder, rutiner och systemstöd även få positiva effekter för dokumentationen i ärenden. Systemstöden kommer bli mer processtyrda och det kommer att bli lättare för handläggare att följa fastställda och enhetliga rutiner för hur ett ärende ska handläggas. Det kommer också tekniskt bli svårare att avvika från fastställda rutiner.

Inom EKI drivs ett projekt för övergång till digital dokumenthantering, ELDA (Elektroniskt dokumenthantering och arkiv), vilket också är namnet på det nya systemstöd som projektet kommer att resultera i. Den digitala dokumenthanteringen innebär att handlingar som idag hanteras i pappersform scannas och läggs i en digital akt, att elektroniska dokument som inkommer till myndigheten förs in i den digitala akten och att flera [...] elektroniska dokument [...] skapas av myndigheten direkt i den digitala akten. Uppbyggnaden av systemet föranleder en detaljerad genomgång av alla processer på myndigheten där dokument skapas, och förväntas ytterligare förbättra rutinerna för dokumentation och hantering av dokument. Systemet

beräknas att tas i bruk under senare delen av 2013, och kommer då bl.a. hantera de sökandedossier som idag finns i pappersform.

Som ett led i EKI har alla medarbetare på myndigheten gått en obligatorisk webb-utbildning som bl.a. behandlat vikten av att personuppgifter behandlas på ett korrekt sätt i samband med att myndigheten uppfyller kravet på dokumentation i 15 § förvaltningslagen, vad som får och inte får dokumenteras i databas. Utbildningens innehåll motsvarar innehållet i handläggarstödet AFHS 65/2011 Behandling av personuppgifter på Arbetsförmedlingen [...]

På Arbetsförmedlingen pågår även ett utvecklingsarbete kring att identifiera former för att ta fram myndighetens styrande dokument vilka bl.a. innehåller information till medarbetarna kring dokumentationskrav och dokumenthantering, samt att kvalitetsgranska dessa. Arbetet innefattar bl.a. en genomgång av alla myndighetens befintliga handläggarstöd i syfte att göra dem tydligare och mer lättillgängliga för myndighetens medarbetare. Arbetet beräknas vara klart i mitten av 2013.

Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen generellt när det gäller dokumentation i arbetsförmedlingsärenden?

Arbetsförmedlingsärenden handläggs i Arbetsförmedlingens informationssystem, AIS. I AIS förs löpande anteckningar (s.k. daganteckningar) av den typ som avses i 15 § förvaltningslagen. Det noteras även i daganteckning att det finns handlingar i pappersakten, se bl.a. [AFHS 35/2012 Dokumentplan för arbetsmarknadspolitiska program och insatser] [---]

Arbetsförmedlingen har omfattande rutiner när det gäller dokumentationen i arbetsförmedlingsärenden. Rutinerna är beskrivna i handläggarstöd eller checklistor, kopplade till den åtgärd eller insats som den arbetssökande är aktuell för [...] och dokumentplaner [...] [såsom] AFHS 34/2012 Dokumentplan för handlingar som rör arbetssökande.

De handlingar som inte är undantagna från kravet på diarieföring enligt 2 § offentlighets- och sekretessförordningen diarieförs. I det diarieförda ärendet görs en hänvisning till AIS ärendenummer.

Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen när det gäller dokumentation av känsliga personuppgifter?

Arbetsförmedlingens regelverk för personuppgiftsbehandling har haft relativt omfattande begränsningar kring vilka typer av uppgifter som får behandlas i arbetsmarknadspolitiska databaser. Dessa regler har under 2011 och 2012 ändrats i viss utsträckning, vilket kommer att få effekt i samband med att de systemförändringar som sker inom EKI tas i bruk i mitten av 2013.

Idag varierar hanteringen av känsliga personuppgifter beroende på om den enskilde lämnat samtycke till behandlingen av känsliga personuppgifter eller inte. Om den enskilde lämnat samtycke till behandlingen och uppgifterna inte utgör sådana uppgifter som överhuvudtaget inte får behandlas i arbetsmarknadspolitisk databas, dokumenteras uppgifterna i AIS. [Om] samtycke saknas, eller om uppgifterna är av sådan typ att [de] inte får behandlas alls i arbetsmarknadspolitisk databas, sker dokumentationen genom anteckningar som förvaras i pappersakt.

Rutinerna är beskrivna främst i de styrande dokumenten AFHS 65/2011 Behandling av personuppgifter på Arbetsförmedlingen [m.fl.]. Dokumenten finns tillgängliga på intranätet och deras innehåll sprids genom informations- och utbildningsinsatser samt den obligatoriska webbaserade utbildningen om personuppgiftsbehandling.

Vilka rutiner finns för e-posthantering i arbetsförmedlingsärenden?

Till skillnad från vad som framförts vid besöket i Karlstad så finns rutiner för hantering av e-post fastställda i handläggarstödet AFHS 74/2011 Hantering av e-post som rör arbetssökande. Information om dessa rutiner ges vid utbildningar av

Arbetsförmedlingens personal. Ett särskilt utbildningsmaterial används för just information om e-postkommunikation med den arbetssökande. De administrativa samordnarna informerar och utbildar i detta och finns tillhands för att besvara eventuella frågor.

Hur ser Arbetsförmedlingen på uppgiften om att dokument som upprättas i AIS och skickas till arbetssökande inte sparas hos myndigheten?

Det finns [...] vissa dokument som upprättas i AIS som varken sparas i systemet eller skrivs ut och läggs i sökandeakten, vilket tyvärr beror på systemets tekniska utformning. Detta är dokument som innehåller standardtexter. När dokumentet upprättas i AIS skapas dock automatiskt en daganteckning som anger att dokument av en viss typ har skickats till mottagaren. Benämningen är kopplad till den åtgärd som dokumentet avser. Om dokumentet innehåller någon text utöver standardtexten sparas även den automatiskt i daganteckningen. Standardtexterna finns tillgängliga på alla kontor. Arbetsförmedlingen bedömer att skapandet av den automatiska daganteckningen tillsammans med att standardtexterna finns tillgängliga ändå gör det möjligt att följa ärendets gång. Lösningen, som beror på tekniska begränsningar i AIS-systemet är naturligtvis inte optimal och kommer att ses över i takt med den tekniska utvecklingen av systemstöden.

De brister [i] dokumentationen som eventuellt beror på att dokument som skrivs ut ur AIS och ska läggas i sökandeakten inte sparas enligt gällande rutiner, kommer att åtgärdas i samband med införandet av ELDA.

Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen när det gäller akthantering och hur säkerställer Arbetsförmedlingen att kompletta akter kan tas fram vid behov (t.ex. vid begäran om partsinsyn/handlingsutlämnande eller när uppgifterna behövs inför ett beslut)?

Sökandedossierna ska förvaras på det arbetsförmedlingskontor där den arbetssökande är inskriven eftersom pappershandlingarna och den digitala dokumentationen i AIS utgör en gemensam enhet. En notering ska göras i fältet "handlingar finns" i AIS om att det finns pappershandlingar. Det är också rekommenderat att man anger på vilket kontor sökandeakten finns, både med kontorets fyrsiffriga nummer och med kontorsnamn. När en arbetssökande överflyttas från ett kontor till ett annat skickas sökandedossierna vidare till det nya kontoret. På så sätt hålls dokumentationen om en arbetssökande samlad och dossiern finns tillgänglig vid arkivering på arkivdepån.

På Arbetsförmedlingen pågår för närvarande ett utvecklingsarbete (ELDA) vilket avser leda till att alla sökandedossier ska digitaliseras, i syfte att effektivisera verksamheten och underlätta en rättssäker hantering av dokumenten. Akten behöver då inte fysiskt skickas mellan kontoren, utan överflyttningen av ärendet sker genom behörighetsstyrning i systemet.

Hur ser Arbetsförmedlingen på uppgiften om att AIS begränsar handläggarnas möjligheter att motivera sina beslut?

Det är korrekt att AIS har vissa tekniska begränsningar, men Arbetsförmedlingen anser inte att detta begränsar handläggarnas möjlighet att motivera sina beslut. Om beslutsmotiveringen inte ryms i textfältet skrivs den istället i en daganteckning, i vilken det inte föreligger samma begränsningar av tecken, eller i en tjänsteanteckning i pappersakten och bifogas beslutet. I fältet för beslutsmotivering i AIS hänvisas då till daganteckningen eller tjänsteanteckningen.

Hur säkerställer Arbetsförmedlingen att rutiner för dokumentation och dokumenthantering följs?

Som angivits ovan styrs dokumenthanteringen i myndigheten numera centralt. Ansvaret för dokumenthanteringen ligger på Enheten dokumentstyrning. Det finns tio

administrativa samordnare placerade runt om i landet för att kunna stödja, vägleda och ge svar avseende hur dokumentation ska ske i enlighet med regelverket. De kan lyfta brister som de ser i sitt arbete. Information på bl.a. intranät och utbildningsinsatser ges för att säkerställa att medarbetare känner till vilka rutiner som gäller. Varje nyanställd medarbetare och ny chef genomgår en obligatorisk förvaltningsrättsutbildning, där bl.a. kravet på dokumentation behandlas. Utöver detta har varje anställd under 2011 och 2012 genomgått den ovan nämnda utbildningen om personuppgiftsbehandling. [— —]

Om en anställd inte sköter sin dokumentation kan detta påverka bedömning av prestation i t.ex. lönesamtal, och det har förekommit att anställda som uppvisat upprepade eller omfattande brister på detta område prövats i Arbetsförmedlingens personalansvarsnämnd.

Under hela 2012 har vikten av att dokumentera varje åtgärd i ett ärende varit fokus på myndigheten, bl.a. på centralt anordnade chefsdagar där cheferna fått i uppdrag att föra detta budskap vidare. En anledning till detta är att Arbetsförmedlingens återrapportering till regeringen har stort fokus på kvalitén i den service myndigheten erbjuder, vilket ställt krav på utökad uppföljning genom stickprovskontroller där all dokumentation i ett ärende måste finnas tillgänglig vid uppföljningstillfället.

De utvecklingsarbeten som pågår förväntas också skapa förutsättningar för mer systematiserad uppföljning kring efterlevnad av regelverket kring dokumentation och dokumenthantering.

Rättslig reglering m.m.

Allmänna handlingar och aktbildning

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 har kommit in till myndigheten eller upprättats 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. (2 kap. 3 § TF)

En konventionell handling anses inkommen till en myndighet, när den har anlät till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Upptagningar anses inkomna till en myndighet när de gjorts tillgängliga för myndigheten. (2 kap. 6 § TF) En handling anses enligt huvudregeln upprättad hos en myndighet när den har expedierats eller när ärendet till vilken den hör har avslutats (2 kap. 7 § TF). Med expedierats avses i princip att handlingen har lämnat myndigheten.

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. En ovillkorlig registrerings skyldighet omfattar dock endast handlingar för vilka sekretess gäller. I övrigt kan myndigheten själv välja om den vill registrera handlingarna eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att handlingen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet

behöver den varken registreras eller hållas ordnad. (5 kap. 1 § tredje och fjärde stycket OSL)

Arbetsförmedlingen är undantagen från registreringskyldigheten när det gäller handlingar i ärenden som rör enskilda arbetssökande (5 kap. 3 § OSL och 2 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]). Allmänna handlingar i arbetsförmedlingsärenden måste dock hållas ordnade på ett sådant sätt att det utan svårighet kan fastställas om de kommit in till eller upprättats av myndigheten. Att så sker är helt avgörande för att den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar ska kunna tillgodoseas (se 4 kap. 1 § OSL). Att handlingarna hålls ordnade på ett överskådligt sätt är vidare angeläget för att handläggningen av ärendena ska bli rationell, och är dessutom en förutsättning för en rättssäker överprövning. En god akthantering är också viktig för att tillsynsmyndigheter ska kunna genomföra sin efterhandsgranskning utan onödiga svårigheter.

Dokumentation

Enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ett ärende antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

JO har vid flera tillfällen uttalat att dokumentationsskyldigheten sträcker sig längre än till att gälla ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. JO har upprepade gånger också uttalat att det inte är tillräckligt att endast anteckna uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ett ärende. Alla beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse bör redovisas. Även uppgifter som enbart rör ärendets gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter bör i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan t.ex. gälla att det har förekommit kontakter med parter, andra personer eller myndigheter. (Se vidare Förvaltningslagsutredningens betänkande, SOU 2010:29 s. 464 f.)

Dokumentationsskyldigheten utgör grunden för en rad andra förvaltningsrättsliga regler som tillsammans syftar till att garantera den enskildes rättssäkerhet. Att dokumentationsskyldigheten uppfylls är en förutsättning för att det ska finnas ett fullgott beslutsunderlag. Det är vidare en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten samt har betydelse vid en eventuell överprövning. Saknas dokumentation blir det svårt, och i vissa fall till och med omöjligt, att överblicka vad som har hänt i ett enskilt ärende. För att den enskilde ska kunna utöva den rätt till partsinsyn som regleras i 16 § FL, och myndigheten sin kommunikationsskyldighet enligt 17 § FL, krävs också god dokumentation. Dessutom krävs det god dokumentation för att ett ärende ska kunna handläggas i den ordinarie handläggarens frånvaro, och det ligger naturligtvis också i myndighetens eget intresse att skapa ordning och reda i det interna arbetet. (Se bl.a. SOU 2010:29 s. 464 och JO:s beslut den 27 februari 2013, dnr 3726-2011.)

I 20 § FL föreskrivs att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Har skälen utelämnats bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa denne om dem i efterhand.

Motiveringsskyldigheten syftar bl.a. till att garantera en saklig och enhetlig prövning. Motiveringar gör det också lättare för den enskilde att kontrollera om ett beslut är riktigt. De omständigheter som har varit avgörande för beslutet ska alltid framgå av beslutsmotiveringen.

JO har i ett antal ärenden markerat att formuleringen i 20 § FL inte kan uppfattas så att motiveringsskyldigheten bortfaller så snart det inte rör sig om ett slutligt beslut i ett ärende om myndighetsutövning. Ju mer ingripande ett beslut är för den enskilde, desto större krav kan dock ställas på myndighetens motivering av beslutet. (Se SOU 2010:29 s. 492 f.)

Bedömning

Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen generellt när det gäller dokumentation i arbetsförmedlingsärenden, inklusive e-posthantering, och när det gäller känsliga personuppgifter? Hur säkerställer myndigheten att dessa följs?

Arbetsförmedlingen har redogjort för myndighetens rutiner beträffande dokumentation i arbetsförmedlingsärenden och försett JO med handläggarstöd, checklistor m.m. som personalen har tillgång till i sitt arbete. Arbetsförmedlingen har också informerat om att alla nyanställda genomgår en förvaltningsrättsutbildning samt att myndighetens personal under 2011 och 2012 har genomgått en utbildning som bl.a. behandlat dokumentationsskyldigheten enligt 15 § FL. Enligt Arbetsförmedlingen har vikten av att dokumentera varje åtgärd i ett ärende varit i fokus under hela 2012, och utvecklingsarbetet inom programmet EKI och systemstödet ELDA förväntas ytterligare förbättra rutinerna för dokumentation och dokumenthantering. Utförliga handläggarstöd och omfattande utbildning om hur känsliga personuppgifter ska behandlas har redovisats. Arbetsförmedlingen har även uppgett att man för närvarande går igenom alla handläggarstöd i syfte att göra dem tydligare och mer lättillgängliga.

Jag kan mot denna bakgrund konstatera att myndighetens ledning synes ha god kännedom om de regler som gäller och vikten av att de följs. Myndigheten har också vidtagit åtgärder för att de ska få genomslag i verksamheten.

När det gäller de handläggarstöd som JO har tagit del av kan dock följande konstateras. Handläggarstöden är många och omfattar som regel vissa speciella områden. De framstår delvis som fragmentariska och svåröverskådliga, bl.a. genom olika korshänvisningar. Skrivningarna är ofta kortfattade och ger sällan någon djupare förståelse för de förvaltningsrättsliga regler som ligger bakom. I vissa fall ges intryck av att endast uppgifter som tillför ärendet en sakuppgift ska

dokumenteras. Som framgått ovan bör dock även uppgifter som enbart rör ärendets gång i stor utsträckning antecknas. Såvitt framkommit behandlar handläggarestöden inte heller vad som bör dokumenteras efter ett telefonsamtal eller ett möte med den arbetssökande. Vidare anges inte uttryckligen att hänvisningar ska göras från systemstödet AIS till handlingar om en arbetssökande som förvaras på andra ställen än i sökandedossierna, t.ex. i programpärmar (se bl.a. AFHS 35/2012 och AFHS 74/2011). I dessa avseenden kan handläggarestöden förbättras.

En fara med alltför många och specialiserade handläggarestöd är också att tillämparen förlitar sig på dessa utan att konsultera grundläggande lagstiftning på området (se bl.a. JO:s ärende 2963-2012). Enligt min mening bör myndigheten inom ramen för sitt interna utvecklingsarbete överväga att i ett sammanhållet dokument utförligt beskriva vad som utgör en fullgod dokumentation i ett arbetsförmedlingsärende och vilka konsekvenserna kan bli om dokumentations-skyldigheten åsidosätts. De synpunkter som framförts ovan bör därvid beaktas.

Även om Arbetsförmedlingens handläggarestöd på olika sätt kan förbättras, ger de användaren ett gott stöd i arbetet. Trots detta har JO upprepade gånger funnit belägg för dokumentationsbrister, liknande de som uppmärksammades under inspektionen i Karlstad, inom ramen för sin löpande granskning av anmälning-ärenden. I vissa fall har de utretts närmare och lett till kritik mot myndigheten (se bl.a. JO:s ärenden 6094-2008, 6315-2009, 4166-2011, 1932-2012 och 5367-2012). I andra fall har brister noterats men inte bedömts utgöra tillräckliga skäl för vidare åtgärder från JO:s sida. I många av dessa ärenden har det, liksom i Karlstad, visat sig omöjligt att avgöra vad som hänt utifrån de handlingar som Arbetsförmedlingen har uppgett finns i dossiern. Efter att JO har tagit telefonkontakt med den ansvariga arbetsförmedlaren har händelseförloppet ofta kunnat klarläggas. Uppgifterna har dock inte funnits dokumenterade hos Arbetsförmedlingen.

Resultatet från de granskningar som bl.a. Inspektionen för arbetslöshets-försäkringen, IAF, har gjort visar på liknande resultat (se rapport 2012:10 om Arbetsförmedlingens handläggning och dokumentation när anvisat arbete inte sökts). I rapporten konstateras att det inte fanns någon dokumentation relaterad till det aktuella ärendet i 30 procent av de granskade fallen. I de ärenden där det fanns sådan dokumentation saknades ändå i många fall dokumentation som gav stöd för de bedömningar Arbetsförmedlingen hade gjort.

JO:s och andras granskningar visar således att förvaltningsrättsliga regler och principer, liksom Arbetsförmedlingens egna rutiner för dokumentation, många gånger inte följts. Här krävs enligt min mening förbättringar. Myndighetens personal behöver få bättre kunskaper i grundläggande förvaltningsrätt och fördjupa sin förståelse för de skäl som motiverar gällande regler.

Hur ser Arbetsförmedlingen på uppgiften om att dokument som upprättas i AIS och skickas till arbetssökande inte sparas hos myndigheten?

Arbetsförmedlingen har bekräftat att vissa dokument som upprättas av myndigheten och skickas ut till den arbetssökande inte sparas. Så har angetts vara fallet om dokumentet endast innehåller en standardtext. En notering om att dokumentet skickats ut och vilken typ av dokument det handlar om görs dock automatiskt i systemstödet AIS. Där sparas även eventuella skrivningar som inte finns i standardtexten. Anledningen till att man har denna ordning är enligt Arbetsförmedlingen systemets tekniska utformning som kommer att ses över i takt med den tekniska utvecklingen av systemstöden. Arbetsförmedlingen har vidare angett att standardtexterna finns tillgängliga på alla kontor.

En handling som skapas av Arbetsförmedlingen och skickas ut till den arbetssökande utgör en allmän handling, som myndigheten är skyldig att kunna ta fram. Förutsatt att en notering i AIS görs om vilket dokument som har skickats och att alla kontor kan tillhandahålla ett standardbrev motsvarande det som har sänts till den arbetssökande skulle arbetssättet möjligen kunna godtas. Det handlar dock i Arbetsförmedlingens fall om relativt många dokument som lämnar myndigheten utan att sparas någonstans. Med hänsyn till detta och till att standardtexter regelmässigt ändras finns en påtaglig risk för att kontoren inte kan tillhandahålla just den text som har skickats till den arbetssökande. Handläggningen riskerar därmed att komma i konflikt med offentlighetsprincipen, och oklarheter kan uppstå om vilken information som har lämnats sökanden. Som Arbetsförmedlingen uppgett är den nuvarande lösningen inte optimal och bör ses över.

Vilka rutiner har Arbetsförmedlingen när det gäller akt- och dokumenthantering och hur säkerställer myndigheten att kompletta akter (dossierer) kan tas fram vid behov (t.ex. vid en begäran om partsinsyn/handlingsutlämnande eller när uppgifterna behövs inför ett beslut)?

Arbetsförmedlingen har uppgett att dokumentationen i AIS och i den fysiska sökandedossieren om en enskild arbetssökande utgör en gemensam enhet och att hänvisningar till samtliga pappershandlingar ska göras i AIS. Vidare har myndigheten angett att dess utvecklingsarbete ELDA förväntas leda till att sökandedossiererna digitaliseras bl.a. för att underlätta en rättssäker hantering av dokumenten.

Om Arbetsförmedlingens rutiner följs borde det vara möjligt att tillhandahålla samtliga handlingar som rör en viss arbetssökande under en viss tidsperiod. Vid såväl inspektionen i Karlstad som i den löpande granskningen av anmälningsärenden har JO dock kunnat konstatera att det är mycket vanligt att ofullständiga dossierer lämnas ut trots att samtliga handlingar som rör en viss person har efterfrågats. Detta torde dels bero på att hänvisningar till pappershandlingarna saknas i AIS, dels på att personalen har bristande kunskap om vilka handlingar som ingår i en komplett sökandedossier. Myndigheten måste genom utbildning och utvecklingsarbete se till att komma till rätta med dessa brister.

Hur ser Arbetsförmedlingen på uppgiften om att AIS begränsar handläggarnas möjligheter att motivera sina beslut?

Arbetsförmedlingen har uppgett att motiveringsskyldigheten uppfylls genom att skälen för åtgärden redovisas i daganteckningarna eller i en särskild tjänsteanteckning, som bifogas beslutet. Arbetsförmedlingen har vidare uppgett att en hänvisning till daganteckningen respektive tjänsteanteckningen ska göras i beslutsdokumentet.

Förutsatt att myndighetens rutiner följs delar jag Arbetsförmedlingens uppfattning att motiveringsskyldigheten uppfylls. Förfaringssättet är dock onödigt komplicerat och inte utan risker. Vid inspektionen i Karlstad visade det sig att det endast i något fall framgick av dokumentationen i ärendet att motiveringen i daganteckningarna eller tjänsteanteckningen hade bifogats beslutet. Anmälningsskransningen hos JO talar i samma riktning. Mot denna bakgrund bör möjligheterna att ändra beslutsmallarna utredas i samband med att det nya dokumenthanteringssystemet införs. Innan myndigheten har gjort detta är det dess skyldighet att se till att de nuvarande rutinerna följs.

Sammanfattning

Den sammantagna bilden av hur dokumentation liksom dokument- och akthantering har skötts på arbetsförmedlingskontoren är oroande.

Jag vill betona att de brister jag redovisat ovan har påträffats i flera olika ärendetyper och att de inte kan hänföras till något enskilt kontor eller handläggare. Problemen har förekommit generellt. Det är ytterst ledningens ansvar att säkerställa att korrekta rutiner finns och tillämpas i verksamheten. Att en myndighet ser till att reglerna om dokumentation samt dokument- och akthantering följs är av stor vikt för allmänhetens förtroende för myndigheten och dess verksamhet. Brister i dessa avseenden strider mot förvaltningsrättsliga regler och principer samt äventyrar den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar. Med hänsyn till bristernas omfattning ser jag allvarligt på det som kommit fram.

Arbetsförmedlingen har uppgett att vikten av dokumentation har varit i fokus på myndigheten under hela 2012 och att rutinerna för dokumentation förväntas bli bättre i och med att det nya systemstödet tas i bruk och de omarbetade handläggarstöden görs tillgängliga.

Jag utgår från att Arbetsförmedlingen kommer att ägna fortsatt uppmärksamhet åt problemen och genom informationsinsatser göra arbetsförmedlingskontoren medvetna om vad jag har anfört här.

Jag förutsätter vidare att myndighetens ledning noga följer hur utvecklingsarbetet på arbetsförmedlingskontoren fortlöper och vidtar de åtgärder som krävs för att säkerställa att korrekta rutiner finns och att de tillämpas.

Arbetsförmedlingen kritiseras för de brister som konstaterats.