

PROTOKOLL

Dnr
8312-2024

Sid
1 (14)

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Inspektion den 19–20 november 2024 av Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar

JO:s uttalande i korthet: JO har genomfört en inspektion av Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar. Granskningen indikerade att Arbetsförmedlingen överlag handlägger framställningar om att få ta del av allmänna handlingar skyndsamt. JO är dock kritisk till att flera granskade ärenden hade orimligt långa handläggningstider och att skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen inte hade uppfyllts i dessa ärenden. Det förekom också ärenden där Arbetsförmedlingen dröjde med att fatta ett överklagbart myndighetsbeslut efter begäran om det, vilket JO är kritisk till.

Arbetsförmedlingen får även kritik för bl.a. brister vid registrering av handlingar och dokumentation av uppgifter, för att inte ha uppfyllt kravet på tillgänglighet när enskilda velat ta del av handlingar på stället och för vissa brister i hanteringen av överklaganden.

Vid inspektionen gjordes iakttagelser som ger JO anledning att göra en fördjupad utredning av Arbetsförmedlingens hantering av frekventa och omfattande framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. JO har därför fattat beslut om att i ett särskilt ärende genomföra en sådan utredning.

Inledning

Den 25 september 2024 beslutade JO att den 19–20 november 2024 inspektera Arbetsförmedlingen. Seniora rättssakkunniga Sara Uhrbom förordnades att genomföra inspektionen.

Inspektionens genomförande

Inspektionen genomfördes i JO:s lokaler den 19–20 november 2024 genom att kopior av i förväg beställda handlingar granskades av JO:s medarbetare. Från JO deltog seniora rättssakkunniga Sara Uhrbom (protokollförare) samt rättssakkunniga Maria Karlströms och Clara Ljunggren.

Inför inspektionen begärde JO att få del av följande handlingar:

- Kopior av akterna i de 100 per den 25 oktober 2024 senast avslutade ärendena om utlämnande av allmänna handlingar.

- Kopior av akterna i de 100 per den 25 oktober 2024 äldsta pågående ärendena om utlämnande av allmänna handlingar.
- Kopior av akterna i de 20 per den 25 oktober 2024 senast avslutade ärendena om överklagande avseende utlämnande av allmän handling.

Samtliga inhämtade akter granskades. Det ska dock framhållas att inte alla akter och handlingar granskades i alla avseenden.

Efter granskningen föredrogs de iakttagelser som gjorts för JO. Dessa iakttagelser och JO:s uttalanden redogörs för nedan.

Uttalanden av JO Thomas Norling

Rättsliga utgångspunkter

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 (se 2 kap. 1–4 §§ TF).

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället. Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En begäran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt. (Se 2 kap. 15–16 §§ TF.)

Om den enskilde är part i ett ärende hos myndigheten kan han eller hon även grunda en framställning om att få ta del av handlingar på sin egenskap av part. Enligt 10 § förvaltningslagen (2017:900), FL, har den som är part i ett ärende hos en myndighet – med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL – rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Liksom när en begäran grundas på tryckfrihetsförordningens bestämmelser ska en begäran om partsinsyn handläggas skyndsamt (se t.ex. JO 2003/04 s. 389, dnr 1318-2002).

En myndighet ska också 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 (se 6 kap. 4 § OSL). I sådana fall avgör myndigheten själv på vilket sätt framställningen ska besvaras och den enskilde kan inte ställa krav på att få sin begäran behandlad med den skyndsamhet som gäller i fråga om att få ta del av en allmän handling. Även en sådan begäran bör dock hanteras så snart det är möjligt. En vägran att lämna uppgift ur en allmän handling kan inte överklagas (se t.ex. JO:s beslut den 10 maj 2021, dnr 6104-2020).

Inledande kommentarer

JO har i samband med granskningen tagit del av Arbetsförmedlingens handbok om att lämna ut allmänna handlingar eller uppgifter (AFHB 5/2022, version 3). Syftet med handboken är att fungera som stöd för myndighetens handläggare i det praktiska arbetet med att lämna ut handlingar.

Av handboken framgår att en begäran om att få ta del av handlingar eller uppgifter ska diarieföras om handlingarna eller uppgifterna omfattas av sekretess eller om utlämnandeärendet resulterar i helt eller delvis avslag. Diarieföring sker i Arbetsförmedlingens systemstöd Diarier. Ett utlämnandeärende behöver, enligt handboken, inte diarieföras om en arbetssökande begär att få ta del av uppgifter i ett eget ärende eller om en begäran gäller en allmän handling som inte omfattas av sekretess.

De akter som JO har tagit del av under inspektionen utgörs enbart av ärenden som har registrerats i Diarier. Det innebär att det granskade urvalet sannolikt inte omfattar samtliga framställningar som Arbetsförmedlingen har hanterat under den period som de inhämtade akterna avser. Jag bedömer ändå att de akter som har granskats ger en tillräckligt bra bild av hur handläggningen av utlämnanden sker på myndigheten för att jag ska kunna göra uttalanden i frågor som rör detta.

Merparten av de granskade ärendena avsåg utlämnande av handlingar. Det förekom dock även en del ärenden som avsåg utlämnande av uppgifter. De uttalanden jag gör nedan rör utlämnande av handlingar i de fall inget annat anges.

Handläggningstid

Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas samma dag som begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut. (Se t.ex. JO 2015/16 s. 653, dnr 180-2014, och JO 2015/16 s. 665, dnr 6276-2012 m.fl.)

Om en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort begäran underrättas om detta. Den enskilde kan då begära myndighetens prövning av begäran. Det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (se 6 kap. 3 § OSL).

Rätten att få ett överklagbart beslut är grundläggande för att upprätthålla offentlighetsprincipen. Dessutom ska myndigheter när ett sådant beslut begärs beakta skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen. (Se t.ex. JO:s beslut den 27 juni 2024, dnr 4285-2023, och den 16 december 2024, dnr 3315-2024.)

Granskningen indikerade att Arbetsförmedlingen överlag handlade framställningar och lämnade besked om utlämnande av allmänna handlingar skyndsamt. Även om det inte klart framgick av alla de ärenden som granskades, uppfattar jag att de flesta ärendena hade hanterats samma dag som begäran kom in eller någon dag därefter. Det förekom dock flera ärenden där det tydligt framgick att handläggningstiden var längre än vad som är acceptabelt. I de flesta av dessa ärenden uppgick handläggningstiderna till uppemot tre veckor. Det framgick inte av handlingarna i ärendena varför hanteringen hade dröjt.

Vid granskningen noterades ett ärende där det hade dröjt nästan två månader innan samtliga begärda handlingar hade lämnats ut. I ett annat ärende där den enskilde hade gjort en relativt omfattande begäran om handlingar gjordes ett första delutlämnande efter ca två och en halv månad. Nästa delutlämnande gjordes efter ytterligare två månader. I samband med det andra delutlämnandet kontaktade den enskilde Arbetsförmedlingen och meddelade att frågan inte längre var aktuell.

De flesta av de granskade ärendena verkade alltså ha hanterats inom rimlig tid, vilket var positivt. Jag ser dock allvarligt på att flera ärenden hade orimligt långa handläggningstider och är kritisk till att Arbetsförmedlingen inte har lyckats säkerställa att det grundlagsstadgade skyndsamhetskravet uppfyllts i dessa ärenden.

I granskningen förekom ärenden där Arbetsförmedlingen dröjde med att fatta ett överklagbart myndighetsbeslut efter begäran om det. I ett av de granskade ärendena tog det ungefär en månad att fatta ett sådant beslut. I ett annat ärende dröjde det nästan sex månader innan Arbetsförmedlingen fattade beslut. Det är oacceptabelt att Arbetsförmedlingen dröjde så pass länge med att fatta beslut i dessa fall och jag är kritisk till det.

Av granskningen framgick vidare att Arbetsförmedlingen hade ett trettiotal pågående ärenden där begäran om utlämnanden hade gjorts mellan 2021 och 2023. I flera av ärendena avsåg begäran ett stort antal handlingar. Myndigheten hänvisade i samtliga sådana ärenden till ett s.k. turordningsbeslut. Det innebär att ärendena skulle hanteras ett i taget, dvs. i turordning. Först när handläggningen av ett ärende var avslutat skulle nästa ärende komma att hanteras.

Mot bakgrund av vad som framkommit finner jag anledning att göra en fördjupad utredning av Arbetsförmedlingens hantering av frekventa och omfattande framställningar om att få ta del av allmänna handlingar i ett särskilt ärende (se nedan).

Registrering och dokumentation

Allmänna handlingar ska som huvudregel registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet.¹ Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad. (Se 5 kap. 1 § OSL.)

JO har tidigare uttalat att en skriftlig framställan om utlämnande av allmän handling som inte leder till att handlingen omedelbart lämnas ut, anses ha mer än ringa betydelse för myndighetens verksamhet och omfattas således inte av undantaget i bestämmelsen. Sådana framställningar ska antingen registreras eller hållas ordnade på sådant sätt att de lätt kan återfinnas. (Se JO 1998/99 s. 485, dnr 4085-1996.)

Dessutom ska en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet (se 27 § FL).

Arbetsförmedlingen har valt att registrera framställningar om allmänna handlingar, vilket framgår av myndighetens handbok om att lämna ut allmänna handlingar eller uppgifter. Det finns inget att invända mot det. Vid granskningen uppmärksammades dock en hel del ärenden där en arbetssökande hade begärt uppgifter i ett eget ärende eller där begäran gällde handlingar som inte omfattades av sekretess, vilket är typer av ärenden som enligt Arbetsförmedlingens interna riktlinjer inte behöver registreras. Jag vill därför framhålla att när en myndighet har bestämt att handlingar av ett visst slag enbart ska hållas ordnade måste detta tillämpas konsekvent inom myndigheten. Det kan således inte godtas att allmänna handlingar av ett visst slag ömsom registreras, ömsom hålls förvarade i viss ordning (se JO 1995/96 s. 485, dnr 4190-1994). Det kan finnas anledning för Arbetsförmedlingen att se över vilka ärenden som rent faktiskt registreras för att säkerställa att tillämpningen sker på ett konsekvent sätt.

Vid inspektionen noterades också att ett stort antal av de pågående ärendena som JO hade begärt in akter i egentligen var avslutade vid tidpunkten för granskningen, men fortfarande registrerade som pågående i systemstödet. Det gällde ärenden som hade påbörjats (och förmodligen avslutats) mellan juni 2023 och februari 2024. Vid kontakt med företrädare för myndigheten upplystes JO om att många av ärendena avslutas automatiskt i systemstödet Diariet, men att

¹ Arbetsförmedlingen är i vissa fall undantagen från registreringskyldigheten. Det rör dock enbart handlingar i ärenden rörande enskilda arbetssökande (se 5 kap. 3 § OSL och 2 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]).

detta i vissa fall i stället måste göras manuellt. Det kan då hända att handläggaren glömmer att avsluta ärendet.

Med anledning av detta vill jag framhålla att det vid en begäran om utlämnande av handlingar i vissa fall kan vara avgörande om ett ärende anses vara slutbehandlat eller inte. Exempelvis anses en handling som inte har expedierats vara upprättad först när ärendet som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten (se 2 kap. 10 § TF). Vilken status ett ärende har i systemstödet kan i praktiken bli avgörande för vilken bedömning som görs vid en begäran om utlämnande, vilket riskerar leda till att allmänhetens insyn begränsas. Dessutom ger det bl.a. tillsynsmyndigheter en missvisande bild av vilka ärenden som är pågående på myndigheten. Jag utgår från att Arbetsförmedlingen vidtar åtgärder för att säkerställa att färdigbehandlade ärenden avslutas i systemstödet.

Vid granskningen noterades att det i flera fall var svårt att få en fullständig överblick över ärendets gång. I vissa av de granskade ärendena gick det inte att tydligt utläsa att en begäran om att få ta del av allmänna handlingar faktiskt hade hanterats och vid vilken tidpunkt det i så fall hade skett. Så var framför allt fallet när en begäran hade överlämnats till en annan del av Arbetsförmedlingen för handläggning.

Det gick inte alltid med säkerhet att se vid vilken tidpunkt en begäran hade kommit in till myndigheten. Företrädare för Arbetsförmedlingen uppgav att det berodde på att många ärenden först hanterades i ett annat systemstöd och sedan fördes över till systemstödet Diariet. Med anledning av det vill jag framhålla att det av ett register ska framgå vilket datum en handling har kommit in eller upprättats hos en myndighet (se 5 kap. 2 § OSL).

Det framgick inte heller alltid vilka kontakter som hade skett mellan Arbetsförmedlingen och den enskilde. I ett av de granskade ärendena hade den enskilde begärt att få del av ”utredningar och beslut” utan någon ytterligare precisering. Av akten framgick inte att Arbetsförmedlingen hade kontaktat den enskilde för att få henne att förtydliga sin begäran. En sådan kontakt måste rimligtvis ha tagits eftersom det framgick av ett tjänstemannabesked att de önskade handlingarna skickats till henne. Det är givetvis viktigt att ärenden dokumenteras på ett tydligt sätt så att det går att följa vilka åtgärder som har vidtagits.

Sammantaget är jag kritisk till de brister som har framkommit avseende Arbetsförmedlingens registrering av handlingar och dokumentation av uppgifter.

Serviceskyldighet

Enligt 6 § FL ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska utan onödigt dröjsmål lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den

utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

För att en myndighet ska vara skyldig att lämna ut en handling gäller som allmän princip att den som önskar få ut handlingen kan precisera vilken handling som avses eller i vart fall kan lämna så detaljerade upplysningar om handlingens innehåll att myndigheten utan större svårigheter kan identifiera den. Det ställs dock inte några högre krav på beskrivningen av handlingen i fråga. Myndigheten har också i viss utsträckning en skyldighet att efterforska en oklart beskriven handling, t.ex. genom att be den enskilde komplettera eller precisera sin begäran. Myndigheten är också skyldig att i en inte obetydlig utsträckning bistå den sökande genom att med hjälp av sina register leta fram sådana handlingar som begärs. (Se t.ex. JO 2015/16 s. 665, dnr 6276-2012, och JO:s beslut den 14 oktober 2020, dnr 1567-2019.)

Granskningen utvisade att Arbetsförmedlingen oftast var serviceinriktad vid handläggningen av en begäran om utlämnande och i många fall lämnade klara och tydliga svar till den enskilde. Det fanns också exempel där myndigheten efterfrågade preciseringar på ett bra sätt.

I ett ärende ville den enskilde dock ta del av ett skriftligt klagomål som han tidigare hade lämnat in avseende en viss leverantör. Arbetsförmedlingen svarade honom att det behövdes ett ärendenummer för att ärendet skulle kunna sökas fram. Det framstod som att myndigheten vid den tidpunkten inte hade gjort några ansträngningar för att eftersöka handlingen utifrån de lämnade uppgifterna. Jag får intrycket att det redan av de uppgifter den enskilde hade lämnat borde ha varit möjligt att göra eftersökningar för att identifiera den begärda handlingen, och anser att det hade varit lämpligt att göra det.

Information om avgifter

Statliga myndigheters rätt att ta ut avgifter för kopior av allmänna handlingar regleras i avgiftsförordningen (1992:191). Avgift ska tas ut för kopior av allmänna handlingar om en beställning omfattar tio sidor eller mer (se 16 § avgiftsförordningen). Om det är aktuellt att ta ut en avgift bör en myndighet efter att ha tagit emot en begäran om utlämnande kontakta den enskilde och informera om att en avgift kommer att tas ut och med vilket belopp. Först därefter bör handlingarna skickas och avgiften tas ut (se JO:s beslut den 17 december 2018, dnr 4567-2017).

I de granskade ärendena lämnade Arbetsförmedlingen överlag tydlig och snabb information om vilken avgift som skulle komma att tas ut om den enskilde ville få de begärda handlingarna skickade till sig. I ett ärende fick den enskilde dock enbart information om att handlingarna bestod av *minst* tio sidor. Först när hon efterfrågade mer preciserad information fick hon veta att det handlade om tolv sidor. Den informationen borde ha lämnats redan när myndigheten informerade första gången om avgiftsuttaget eftersom den hade betydelse för den avgift som faktiskt skulle komma att tas ut.

Av de granskade ärendena framgick att många enskilda hade använt sig av ett formulär för begäran som finns på Arbetsförmedlingens webbplats. För att kunna använda formuläret måste den enskilde intyga att han eller hon förstår att det kan tillkomma en avgift för att ta del av kopior av allmänna handlingar. Jag har för egen del något svårt att förstå vilket värde ett sådant intygande har för Arbetsförmedlingen i och med att myndigheten ändå behöver informera den enskilde om avgiftsuttaget i det enskilda fallet innan avgiften tas ut. En allmän synpunkt i sammanhanget är att en myndighet bör undvika att utforma sin information på ett sätt som i någon mening kan uppfattas syfta till att avhålla enskilda från att begära att få ta del av allmänna handlingar.

Rätten att vara anonym

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran, i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (se 2 kap. 18 § TF). Bestämmelsen innebär att den som vill ta del av en allmän handling har rätt att göra det utan att uppge vem han eller hon är och vad handlingen ska användas till, det s.k. anonymitetsskyddet.

Myndigheten kan alltså som huvudregel inte kräva att den enskilde legitimerar sig som ett villkor för att handlingen lämnas ut. Det får myndigheten dock göra om den kommer fram till att handlingen omfattas av sekretess och myndigheten behöver få kännedom om den enskildes identitet för att ta ställning till om den trots det kan lämnas ut. Om inte någon sekretessbestämmelse är tillämplig kan myndigheten inte kräva att den enskilde legitimerar sig för att få ta del av handlingen. (Se t.ex. JO:s beslut den 23 september 2024, dnr 3055-2023.)

När myndigheten har konstaterat att allmänna handlingar får lämnas ut uppstår frågan om hur det praktiskt ska ske. Om handlingarna lämnas ut på plats hos myndigheten behöver den enskilde inte efterge sin rätt till anonymitet. En enskild som önskar få kopior av handlingar skickade till sig per post måste dock vara införstådd med att det vanligtvis innebär att han eller hon behöver lämna uppgifter, t.ex. en postadress, som leder till att anonymiteten efterges. I de fall en avgift tas ut för kopior som skickas torde myndigheten i normalfallet även behöva vissa personuppgifter för att kunna administrera betalningen. Detta innebär att en enskild som önskar få kopior av allmänna handlingar skickade till sig måste vara införstådd med att det vanligtvis innebär att han eller hon behöver lämna uppgifter som leder till att anonymiteten efterges. För att den enskilde ska kunna göra ett medvetet val måste myndigheten vara tydlig med hur det förhåller sig och förklara varför uppgifterna behövs och begärs. Myndigheten ska också informera om att det finns alternativ om den enskilde inte vill lämna sina uppgifter. Det får inte finnas någon oklarhet som kan ge den enskilde en felaktig uppfattning om att uppgifterna är en förutsättning för att han eller hon ska få ta del av handlingarna. (Se JO:s beslut den 23 september 2024, dnr 2541-2023.)

I ett av de granskade ärendena informerades den enskilde om att det skulle tillkomma en avgift för att få kopior av handlingar skickade till sig. Arbetsförmedlingen efterfrågade bl.a. hans personnummer för att kunna fakturera honom för handlingarna. Det framgick inte hur betalning kunde ske för det fall den enskilde ville vara anonym. Som jag tidigare har uttalat måste en myndighet vara tydlig med varför personuppgifter begärs och informera om alternativa betalningssätt för den som vill vara anonym. Arbetsförmedlingen kan inte undgå kritik för hur informationen utformades. Det kan finnas anledning för myndigheten att se över sina rutiner i den här delen.

I ett annat ärende hade den enskilde begärt att få ta del av handlingar i ett eget ärende. Arbetsförmedlingen informerade honom om att han behövde ha med sig legitimation för att få del av handlingar på plats hos myndigheten, men det framgick inte om myndigheten också förklarade varför det var nödvändigt. Om utlämnandet t.ex. sker med stöd av den enskildes rätt till partsinsyn kan det finnas skäl att kontrollera att handlingarna lämnas ut till rätt person. Myndigheten måste dock, precis som vid frågan om betalning, vara tydlig med varför uppgifterna behöver lämnas.

Slutligen vill jag kommentera den information som lämnas på Arbetsförmedlingens webbplats² till den som vill vara anonym vid en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Den enskilde uppmanas i sådana fall att ta kontakt med myndigheten via telefon. Jag har förståelse för att en myndighet anser att en telefonkontakt är ett lämpligt sätt för att kunna upprätthålla anonymitet. Även när en begäran görs via post eller e-post kan dock anonymitet vara möjlig att upprätthålla. En myndighet måste också kunna hantera en begäran oavsett på vilket sätt den kommer in till myndigheten eftersom det saknas formkrav för hur en begäran om att ta del av en allmän handling ska göras (se t.ex. JO:s beslut den 23 september 2024, dnr 3055-2023). Jag anser att informationen på webbplatsen är för begränsad och att flera kontaktvägar bör anvisas. Dessutom ger informationen intryck av att Arbetsförmedlingen vill begränsa anonyma framställningar och styra enskilda till att i stället använda webbformuläret där det inte är möjligt att vara anonym. Det är i så fall inte acceptabelt.

Handlingar på stället

Den som begär ut en allmän handling kan få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (se 2 kap. 15 § TF).

² <https://arbetsformedlingen.se/kontakt/ta-del-av-allmanna-handlingar>, läst den 3 december 2024.

En myndighet ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. TF om rätten att ta del av allmänna handlingar (se 7 § FL).

Vid granskningen noterades att Arbetsförmedlingen i ett ärende informerade den enskilde om att han kunde välja att ta del av de begärda handlingarna där de förvarades. I det aktuella fallet var det fråga om handlingar i ett omprövningsärende och den enskilde erbjöds då att ta del av dem på plats i Östersund, där omprövningsenheten har sin verksamhet. Det framgick inte att den enskilde bodde i närheten av den staden. Jag noterar dessutom att det i Arbetsförmedlingens handbok om att lämna ut allmänna handlingar eller uppgifter anges att myndigheten anser att digitala handlingar finns förvarade där den handläggande enheten har sina lokaler och kan ta emot besök.

Arbetsförmedlingen lämnar även information på sin webbplats³ om att den som vill vara anonym kan läsa eller hämta kopior av handlingar på myndighetens huvudkontor i Solna.

Rätten för var och en att ta del av allmänna handlingar på stället är grundlagsskyddad. Möjligheten att i stället skicka ut kopior av handlingar gör inte rätten till utlämnande på stället mindre viktig (se JO 2022/23 s. 241, dnr 5371-2021). Dessutom måste en myndighet uppfylla de krav på tillgänglighet och service som uppställs i förvaltningslagen vid en begäran om att ta del av handlingar på plats.

Jag bedömer att Arbetsförmedlingen inskränker enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar på ett oacceptabelt sätt när myndigheten enbart tillhandahåller handlingarna på ett av sina kontor, särskilt när det utpekade kontoret inte finns i närheten av den ort där den enskilde bor. Mitt intryck är att Arbetsförmedlingen låtit den interna organisationen vara styrande i den här frågan. Det är inte acceptabelt. Det är inte heller godtagbart att den som vill vara anonym enbart hänvisas till att besöka myndighetens huvudkontor. Jag vill framhålla att det är mycket viktigt att en myndighet ser till att offentlighetsprincipen får genomslag vid valet av t.ex. organisatorisk uppbyggnad (se JO:s beslut den 12 februari 2024, dnr 1274-2023). Arbetsförmedlingen är en stor statlig myndighet och har många kontor över hela landet. Det bör kunna krävas att Arbetsförmedlingen tillhandahåller handlingar på olika kontor, i synnerhet när det är fråga om digitala handlingar som enkelt borde kunna tas fram på olika platser i landet. Det kan heller inte vara omöjligt att upprätthålla kravet på anonymitet vid besök på andra kontor än huvudkontoret. Jag anser därför att det inte är en rimlig ordning att hänvisa

³ <https://arbetsformedlingen.se/kontakt/ta-del-av-allmanna-handlingar>, läst den 3 december 2024.

enskilda att ta del av handlingar på ett specifikt kontor på det sätt som skett. Arbetsförmedlingen ska kritiseras för att inte ha uppfyllt kravet på tillgänglighet för att allmänheten ska kunna utnyttja sin grundlagsfästa rätt att ta del av allmänna handlingar på plats.

Tjänstemannabesked och beslut

Om en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (se 6 kap. 3 § OSL). Den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran.

Beslut om att avslå en begäran ska motiveras. En motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande (se 32 § FL).

Granskningen visade att både tjänstemannabesked och myndighetsbeslut i de flesta fall var utformade på ett tydligt sätt. I besluten motiverades på ett klagande sätt varför Arbetsförmedlingen hade bedömt att de begärda handlingarna inte kunde lämnas ut.

Vissa tjänstemannabesked var dock inte lika tydliga. I ett ärende informerades den enskilde om att hans begäran inte kunde ”genomföras”. Utifrån dokumentationen i ärendet uppfattar jag det som att de begärda handlingarna inte fanns hos myndigheten. Den använda formuleringen kunde dock tolkas på olika sätt och det kan ha framstått som oklart för den enskilde vad beskedet innebar och varför han inte kunde få del av de begärda handlingarna.

Det förekom i flera ärenden att den enskilde inte informerades om möjligheten att begära myndighetens prövning, när grunden för att inte lämna ut begärda handlingar var att dessa inte fanns hos Arbetsförmedlingen. Den enskildes rätt till ett formellt beslut gäller emellertid oavsett grunden för att avslå begäran, dvs. även när grunden är att handlingen inte finns hos myndigheten. Jag är kritisk till att Arbetsförmedlingen inte har informerat om detta i samtliga ärenden där myndigheten varit skyldig att göra det. Jag utgår från att Arbetsförmedlingen ser över sin tillämpning i den här delen.

I ett av de granskade ärendena meddelade Arbetsförmedlingen den enskilde att vissa begärda uppgifter inte skulle lämnas ut. Någon ytterligare information om hur den enskilde kunde gå vidare för att få frågan prövad angavs inte. Med anledning av detta vill jag framhålla att om en myndighet har prövat en begäran enligt regelverket för utlämnande av uppgift ur allmän handling och väljer att inte lämna ut uppgiften, bör den enskilde upplysas om möjligheten att begära att själva handlingen lämnas ut för att på det sättet få ett överklagbart beslut (se JO:s beslut den 30 augusti 2024, dnr 686-2024).

I tre av de granskade ärendena hade myndighetens prövning gjorts av en person som inte var behörig att göra det, vilket uppmärksammades efter att beslutet hade överklagats. Den enskilde har givetvis rätt till ett skriftligt avslagsbeslut som fattas av en behörig tjänsteman. När så inte sker fördröjer det den enskildes möjlighet att få till stånd en domstolsprövning. Det inträffade tycks ha berott på ett enskilt misstag, men Arbetsförmedlingen kan inte undgå kritik för den bristande hanteringen.

Hanteringen av överklaganden

Ett överklagande ska ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Beslutsmyndigheten ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om överklagandet har kommit in för sent ska det avvisas. Om överklagandet inte avvisas ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. (Se 43–46 §§ FL.)

För den enskilde är det angeläget att ett överklagande snabbt lämnas över till den instans som ska pröva det. JO har vid flera tillfällen uttalat att tiden som regel inte bör överstiga en vecka (se t.ex. JO 2014/15 s. 435, dnr 6620-2012). När ärendet rör utlämnande av allmänna handlingar ska dessutom skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen beaktas.

I de granskade ärendena hade Arbetsförmedlingen oftast lämnat över överklagandena till överinstansen inom en så kort tid som krävs, i regel inom två till sex dagar från att överklagandet hade kommit in till myndigheten. De skrivelser som myndigheten lämnade till överinstansen med anledning av ett överklagande var genomgående tydliga och informativa.

Inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet måste en myndighet i ett tidigt skede agera för att reda ut oklarheter i framställningar. Det fanns exempel på ärenden där Arbetsförmedlingen uppfyllde den skyldigheten på ett snabbt och tydligt sätt, bl.a. när det var oklart vilket beslut ett överklagande avsåg.

Det fanns dock även exempel där Arbetsförmedlingen inte uppfyllde denna skyldighet korrekt. I ett ärende hade ett bolag skrivit till Arbetsförmedlingen inom överklagandetiden och angett att det begärde att myndigheten skulle ompröva ett beslut och tillhandahålla de begärda handlingarna. Arbetsförmedlingen bad om ett förtydligande i frågan om huruvida bolaget avsåg att överklaga beslutet. Eftersom inget svar kom in avslutades ärendet utan åtgärd.

Jag vill understryka att det inte ställs särskilt höga krav för att en handling som kommer in från en enskild efter att ett beslut har fattats ska anses utgöra ett överklagande. Det är i allmänhet tillräckligt att den enskilde får anses begära en annan utgång än det beslutet innehåller för att handlingen ska uppfattas som ett överklagande (se RÅ 2002 ref. 29). En skriftlig handling som kommer in till myndigheten inom överklagandetiden bör presumeras vara ett överklagande så snart det finns något som tyder på att handlingen getts in som en reaktion på

myndighetens beslut (se JO:s beslut den 27 november 2023, dnr 7216-2022). Enligt min mening är det tydligt att bolaget var missnöjt med Arbetsförmedlingens beslut och ville få det ändrat. Myndigheten borde därför ha uppfattat skrivelsen som ett överklagande och hanterat det som ett sådant. Jag är kritisk till Arbetsförmedlingens handläggning av ärendet.

I ett ärende hade den enskilde överklagat ett beslut enligt avgiftsförordningen. Trots att Arbetsförmedlingen rätteligen hade angett i beslutet att det kunde överklagas till Skatteverket lämnades överklagandet över till en kammarrätt. Först efter att kammarrätten hade avvisat överklagandet kunde det lämnas över till rätt överinstans, vilket medförde att överprövningen blev något fördröjd. Jag vill med anledning av detta framhålla att det är viktigt att överklaganden hanteras noggrant och lämnas över till rätt instans.

Vid granskningen uppmärksammades ett ärende där den enskilde hade överklagat att hon bara hade fått de begärda handlingarna skickade via post och inte via e-post. I stället för att pröva om överklagandet hade kommit in i rätt tid upprättades en tjänsteanteckning om att Arbetsförmedlingen valde att inte gå vidare med överklagandet eftersom det inte var ett ärende för kammarrätten. Därefter avslutades ärendet. Enligt bestämmelserna i förvaltningslagen ska beslutsmyndigheten endast pröva om ett överklagande har kommit in i rätt tid. De övriga förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett överklagande ska kunna tas upp till prövning i sak prövas av överinstansen och inte av beslutsmyndigheten (se t.ex. JO 2004/05 s. 373, dnr 1230-2003). Arbetsförmedlingen skulle alltså ha enbart ha prövat om överklagandet hade kommit in i rätt tid, och om det kravet var uppfyllt, lämnat över det till överinstansen. Därutöver framstår det som att överklagandet låg utan åtgärd i två månader innan Arbetsförmedlingen hanterade det, vilket är anmärkningsvärt. Arbetsförmedlingen förtjänar kritik för handläggningen av ärendet.

Jag noterar att det i myndighetens handbok om att lämna ut handlingar eller uppgifter anges att om den enskilde har kommit in med ett överklagande avseende ett beslut som inte går att överklaga ska det avvisas. En sådan hantering är alltså felaktig och jag utgår från att Arbetsförmedlingen ser över sina riktlinjer i den här delen så att de överensstämmer med gällande rätt.

Beslut om initiativ

Som har angetts ovan (se s. 4) uppmärksammades flera pågående ärenden under inspektionen där Arbetsförmedlingen har hänvisat till ett s.k. turordningsbeslut. Det finns anledning att göra en fördjupad utredning av myndighetens hantering av frekventa och omfattande framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Jag beslutar att genomföra en sådan utredning i ett särskilt ärende (dnr 384-2025).

Ärendet avslutas.

Protokollförare vid inspektionen var Sara Uhrbom.

Protokollet har justerats den 16 januari 2025 av JO Thomas Norling.
Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.