

Initiativärende mot en länsstyrelse angående registrering m.m. av allmänna handlingar i körkortsärenden

Initiativet

Vid min inspektion av Länsstyrelsen i Blekinge län den 9–11 maj 2006 (JO:s dnr 1921-2006) antecknades beträffande granskningen av myndighetens körkortsenhet följande till protokollet under punkten 3.3.3.

Handlingar i körkortsärenden registreras inte vid länsstyrelsens centraldiarium utan på körkortsenheten och av enhetens personal. Körkortsärenden inleds ofta genom att handlingar kommer in till länsstyrelsen, t.ex. från polismyndigheten eller Vägverket. Dessa inledande handlingar registreras på ett varierande sätt. I en del fall antecknas inledningsvis i registret endast vissa allmänna uppgifter, såsom registreringsdatum samt en ärendemening. Ärendemeningen kan då exempelvis ges benämningen ”Dom från Blekinge tingsrätt”. Därutöver görs ingen särskild anteckning om den eller de handlingar som har inlett ärendet. I andra fall görs dock separata anteckningar i registret om de inledande handlingarna. I vissa ärenden kunde noteras att det hade förflutit lång tid, i några fall flera veckor, från det att den inledande handlingen kom in till myndigheten till det att ärendet registrerades (t.ex. i ärende dnr 6373-2004 och 6403-2004). Utdrag ur sådana register som länsstyrelsen har direktåtkomst till och som används i körkortsärenden registreras inte alltid.

Vid granskningen och genomgången upplyste enhetens personal bl.a. följande. Allmänna handlingar i körkortsärenden registreras. Det gäller dock inte domar som allmän domstol översänder och registerutdrag som skickas från Vägverket. Sådana handlingar registreras endast om deras innehåll medför att någon åtgärd bör vidtas. Domar från de allmänna domstolarna som inte leder till någon åtgärd sparas hos länsstyrelsen. Registerutdrag från Vägverket som inte medför någon åtgärd och som inte heller innehåller sekretessbelagda uppgifter förstörs vanligtvis inom några veckor. Om registerutdragen innehåller sekretessbelagda uppgifter, t.ex. uppgift om ett omhändertagande enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m., leder de normalt till att åtgärder vidtas och utdragen registreras sålunda. Anledningen till att länsstyrelsen i vissa fall dröjer med att registrera de inledande handlingarna i ett ärende är att det ibland tar tid innan myndigheten har hunnit ta ställning till om någon åtgärd skall vidtas i ärendet. Länsstyrelsen har nyligen börjat registrera sådana utdrag ur misstanke- och belastningsregistret som används i ärendena. Andra registerutdrag registreras inte.

Jag anmodade länsstyrelsen att yttra sig beträffande frågan om registrering av dels till myndigheten inkomna handlingar, särskilt domar från allmän domstol och registerutdrag från Vägverket, dels registerutdrag avseende uttag ur samtliga de

register som myndigheten hade direktåtkomst till. Yttrandet skulle även avse frågan om gallring av inkomna registerutdrag från Vägverket som enligt rutinerna förstördes inom några veckor.

Utredning

I ett yttrande den 13 november 2006 anförde länsstyrelsen följande.

Länsstyrelsen har inte konsekvent antecknat i registret den handling som inlett ett ärende då handlingen framgått av ärendemeningen. Länsstyrelsen har ändrat rutinerna och de handlingar som inleder ett ärende antecknas numera i registret.

Registerutdrag från Vägverket inkommer till länsstyrelsen i stor mängd. En första genomgång av utdragen sker direkt. De utdrag som helt klart inte kommer att föranleda någon åtgärd förstörs. Tidigare förvarade länsstyrelsen registerbladen under några år. Hanteringen rationaliserades dels på grund av mängden och dels då nytt utdrag erhöles vid ny förseelse där även tidigare förseelser framgår. Domar från allmän domstol som ej föranleder någon åtgärd förvaras och hålls ordnade i personnummerordning. Genomgång med arkivansvarig gällande gallring och gallringstider kommer att ske så att förvaring av registerblad sker på liknande sätt.

De utdrag som eventuellt skall föranleda någon åtgärd granskas av beslutande. Registrering sker då åtgärd skall vidtas. I normalfallet är det inte praktiskt möjligt att hinna registrera utdragen påföljande arbetsdag på grund av arbetsmängden. Länsstyrelsen skall se över sina rutiner för att tiden till registrering blir så kort som möjligt. Detta gäller även domar från allmän domstol.

Utdrag ur register som länsstyrelsen har direktåtkomst till har tidigare ej konsekvent registrerats. Efter påpekande sker detta numera och utdragen förvaras i akten.

Rättslig reglering

I 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen (1980:100) finns grundläggande bestämmelser om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar samt om vad ett register skall innehålla.

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen skall allmänna handlingar som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheterna således antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. När myndigheten har bestämt sig för ettdera systemet måste detta emellertid tillämpas konsekvent.

Av 15 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen framgår att om särskilda skäl föreligger får regeringen föreskriva undantag från registreringsskyldigheten i fråga om handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning. Regeringen har föreskrivit om sådana undantag i 5 § sekretessförordningen (1980:657).

I 15 kap. 2 § sekretesslagen uppställs vissa minimikrav när det gäller uppgifterna i ett register. I det fall en handling registreras skall av registret framgå 1. datum, då handlingen kom in eller upprättades, 2. diarienummer eller annan beteckning som åsatts handlingen, 3. i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt 4. i korthet vad handlingen rör. Utgångspunkten är att dessa uppgifter skall vara allmänt tillgängliga. Uppgifterna under punkterna 3 och 4 får utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 § sekretesslagen om att allmänna handlingar skall registreras utan dröjsmål innehåller inte någon bestämd tidsgräns. Det ligger emellertid i sakens natur att registreringen skall ske så snart det är praktiskt möjligt. I normalfallet bör registrering ske senast påföljande arbetsdag.

Av 15 kap. 14 § sekretesslagen följer att upptagningar för automatisk databehandling som en myndighet använder i ett mål eller ärende måste förvaras i läsbar form tillsammans med övriga handlingar i akten, om inte särskilda skäl föranleder annat. Normalt innebär detta att en utskrift av upptagningen skall finnas i akten om inte upptagningen kan finnas lätt tillgänglig på annat sätt, t.ex. via bildskärm. Att upptagningens innehåll är enkelt är normalt inte tillräckligt för undantag från huvudregeln (se bl.a. prop. 1973:33 s. 142 f.).

Enligt 7 kap. 31 § sekretesslagen gäller sekretess i ärende om prövning av någons lämplighet att ha körkort, traktorkort och taxiförarlegitimation enligt yrkestrafiklagen (1998:490) för uppgift om den enskildes hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärendet. I förarbetena (se prop. 1988/89:134 s. 27 f.) uttalades att i ärenden om körkortsingripande är således offentlighet huvudregel och sekretess gäller endast i undantagsfall. Exempel på vad som kan skyddas är uppgifter om psykiska sjukdomar, missbruksproblem och allvarlig brottslighet.

I 10 § arkivlagen (1990:782) föreskrivs att allmänna handlingar får gallras. Vid gallring skall dock alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår skall kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket samma lag. I sistnämnda bestämmelse anges att arkiven skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskningens behov.

Bedömning

I det föregående har lämnats en redogörelse för regelverket om registrering m.m. av allmänna handlingar.

När det gäller frågan om registrering kan inledningsvis konstateras att det inte har föreskrivits något undantag från registreringsskyldigheten för handlingar i körkortsärenden (jfr 5 § sekretessförordningen).

Länsstyrelsens handläggning föranleder följande uttalanden.

Länsstyrelsen upplyste vid inspektionen att myndigheten registrerar allmänna handlingar i körkortsärenden. Det framkom emellertid att myndigheten hanterade sådana handlingar som inleder ett ärende på ett varierande sätt. I en del fall antecknades i registret endast vissa allmänna uppgifter, såsom registreringsdatum samt en ärendemening, men därutöver gjordes ingen särskild anteckning om den eller de handlingar som hade inlett ärendet. Detta innebär att myndigheten, i vart fall när registreringen skulle avse flera handlingar, inte uppfyllde de krav som ställs på registrering av handlingar. I andra fall gjordes dock separata anteckningar om de inledande handlingarna. Länsstyrelsen har i remissyttrandet framfört att myndigheten har ändrat sina rutiner och att den nu antecknar uppgifter om handlingar som inleder ett ärende.

Vid inspektionen observerades att det i vissa fall hade förekommit långa dröjsmål med registreringen av sådana handlingar som inledde ärenden. Som nämnts i det föregående bör registrering av en inkommen eller upprättad handling normalt ske senast påföljande arbetsdag.

Beträffande länsstyrelsens hantering i registreringshänseende av inkomna domar från allmän domstol och registerutdrag från Vägverket vill jag särskilt anföra följande.

Vid inspektionen kom det fram att länsstyrelsen registrerade sådana handlingar endast när deras innehåll medförde någon åtgärd från länsstyrelsen. Det finns anledning att ta ställning till om länsstyrelsen varit skyldig att registrera dessa handlingar. Som framgått av det föregående föreligger en ovillkorlig registreringsskyldighet endast beträffande sådana handlingar som innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Enligt föreskrifterna i 7 kap. 31 § sekretesslagen gäller sekretess i ärende [JO:s kursivering] om prövning av någons lämplighet att ha körkort, traktorkort och taxiförarlegitimation enligt yrkestrafiklagen för uppgift om den enskildes hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs.

Det kan ifrågasättas om handlingar som inte leder till någon åtgärd av länsstyrelsen kan anses hänförliga till ett ärende. Termen ärende i sekretesslagen syftar på ärende i förvaltningslagens (1986:223) mening (se prop.1979/80:2 s. 71). Förvaltningslagen innehåller inte någon definition av vad som är ett ärende. Det som avses är emellertid myndigheternas beslutande verksamhet. I den juridiska litteraturen har uttryckts att med handläggning av ärende bör avses en verksamhet som utmynnar i ett uttalande, vilket inte nödvändigtvis behöver ha rättsligt bindande verkan (se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 23 u. 2006, s. 79).

Det förhållandet att det till länsstyrelsen kommer in domar från allmänna domstolar samt registerutdrag m.m. från Vägverket grundar sig på föreskrifter om uppgiftsskyldighet (se bl.a. 7 kap. 8 § körkortsförordningen [1998:980] och 5 kap. 6 § förordningen [2001:650] om vägtrafikregister). Länsstyrelsen prövar ärenden om körkortsingripande (se 7 kap. 2 § andra stycket körkortslagen) och skall ta ställning till om uppgifter som kommer in föranleder ett sådant ingripande. De myndigheter som lämnar uppgifterna har inte partsställning i ärendena eller klagorätt över besluten i dessa fall, utan när länsstyrelsen vidtar åtgärder sker det ex officio. När uppgifter under sådana förhållanden kommer in till en myndighet bör enligt min uppfattning ett ärende anses ha anhängiggjorts först då myndigheten vidtar någon åtgärd med anledning av uppgifterna (jfr mina uttalanden i punkten 3.5 i protokollet den 15 juni 2007 i inspektionsärendet dnr 1477-2007 samt Clevesköld m.fl., Handläggning inom socialtjänsten, 10 u. 2006, s. 98 och 101). I andra fall skulle inkomna domar och registerutdrag falla utanför sekretessbestämmelsen i 7 kap. 31 § sekretesslagen och registrering av dessa handlingar skulle kunna underlåtas. Jag kan därför inte göra gällande att länsstyrelsen har varit skyldig att registrera handlingar av det nu berörda slaget.

De uttalanden som jag nyss har gjort angående registreringen berör omfattningen av sekretessbestämmelsen i 7 kap. 31 § sekretesslagen. Jag överlämnar en kopia av detta beslut till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.

I körkortsärenden gör länsstyrelsen utdrag ur sådana register som myndigheten har direktåtkomst till. Vid inspektionen noterades att sådana handlingar inte alltid hade registrerats. Enligt uppgift vid inspektionen hade länsstyrelsen då nyligen börjat registrera utdrag ur misstanke- och belastningsregistret men andra registerutdrag registrerades inte. De aktuella registerutdragen utgör allmänna handlingar. Enligt länsstyrelsens rutiner skall allmänna handlingar i körkortsärenden registreras. Registerutdragen skall redan av det skälet registreras. Länsstyrelsen har framfört att myndigheten numera konsekvent registrerar sådana handlingar och förvarar dem i akten.

Vid inspektionen kom det också fram att registerutdrag från Vägverket som inte medförde någon åtgärd förstördes inom några veckor. En sådan hantering är inte förenlig med grunderna för föreskrifterna om gallring av allmänna handlingar. Jag noterar att länsstyrelsen har upplyst att myndigheten har ändrat sina rutiner och att registerbladen nu sparas.

Med dessa delvis kritiska uttalanden avslutar jag initiativärendet.